UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

*Facoltà di Giurisprudenza*
*Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale*

PIETRO VILLASCHI

# RAPPRESENTANTE E RAPPRESENTATO AL TEMPO DELLA RIVOLUZIONE DIGITALE

G. Giappichelli Editore

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO**

*Facoltà di Giurisprudenza*
*Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale*

Studi di diritto pubblico

113

*La Collana "Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale" dell'Università degli Studi di Milano raccoglie monografie e altri risultati inediti di ricerche, individuali e collettive, di studiosi che svolgono attività di studio e ricerca nel Dipartimento.*

*Essa comprende Studi di Diritto costituzionale, di Diritto amministrativo, di Diritto internazionale ed europeo, di Diritto processuale civile, di Diritto comparato, di Storia del diritto, di Politica economica.*

*La qualità scientifica delle pubblicazioni è assicurata da una procedura di c.d.* double blind peer review *ad opera di revisori esterni.*

PIETRO VILLASCHI

# RAPPRESENTANTE E RAPPRESENTATO AL TEMPO DELLA RIVOLUZIONE DIGITALE

G. Giappichelli Editore

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111
http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 979-12-211-0655-8
ISBN/EAN 979-12-211-5655-3 (ebook - pdf)

*Il volume è finanziato dall'Unione Europea - Next Generation EU - Progetto "Artificial Intelligence between generating and tackling gender-based discriminations (AiGeDi)" - CUP: G53D23002160006.*

Finanziato dall'Unione europea NextGenerationEU
MUR
Italiadomani
PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

*Alla mia famiglia*

# INDICE

*pag.*

*Introduzione* XV

CAPITOLO 1

MODELLI DI DEMOCRAZIA:
ALLE RADICI DELLA RAPPRESENTANZA
E DELLA PARTECIPAZIONE POLITICA

1. Democrazia rappresentativa e democrazia diretta 1
   1.1. I caratteri del "governo rappresentativo" e la sua evoluzione 1
      1.1.1. L'elettività delle cariche e degli organi di governo 2
      1.1.2. Il principio del libero mandato dei rappresentanti 3
      1.1.3. La pubblica opinione: tra libertà di pensiero e diritto di informare ed essere informati 11
      1.1.4. Il principio di discussione 14
      1.1.5. I principi e le regole costituzionali come limite al potere 16
   1.2. La democrazia degli antichi e la ciclica tensione verso un ipotetico "auto-governo" del *demos*: la (controversa) nozione di "democrazia diretta" 17
2. La (difficile) convivenza tra istituti di partecipazione popolare e modello rappresentativo nel sistema costituzionale italiano 26
   2.1. L'innesto di istituti di partecipazione popolare sul circuito rappresentativo 30
      2.1.1. La petizione *ex* art. 50 Cost. e l'iniziativa legislativa popolare *ex* art. 71 Cost. 31
      2.1.2. Il referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost. 36
      2.1.3. Le croniche difficoltà di inserimento del ramo referendario sul tronco rappresentativo 42

*pag.*

2.1.4. Il referendum costituzionale *ex* art. 138 Cost. 46
2.1.5. La giurisprudenza costituzionale sul ruolo e sul significato dell'istituto referendario 49
3. Ulteriori modelli di democrazia 58
3.1. La democrazia partecipativa 60
3.1.1. Esperienze e pratiche di democrazia partecipativa 64
3.2. La democrazia deliberativa 69
4. Democrazia rappresentativa, diretta, partecipativa e deliberativa: punti di intersezione e profili di differenza 75

## CAPITOLO 2

## CRISI DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA, ASPIRAZIONI E ILLUSIONI DELLA DEMOCRAZIA DIGITALE

1. Sullo sfondo: la crisi della democrazia rappresentativa come crisi del rappresentato e della partecipazione intermediata dai partiti 81
2. La spinta verso pratiche deliberative e partecipative di natura elettronica come risposta all'apatia delle democrazie rappresentative 86
2.1. Le pretese e le illusioni del cyber-ottimismo 87
2.2. Il cyber-realismo e l'involuzione delle speranze riposte nella democrazia digitale 93
3. La nozione di democrazia digitale 96
3.1. Differenti proposte definitorie con un minimo comune denominatore 97
3.2. Le indicazioni provenienti dagli organismi sovranazionali 102
3.3. La distinzione con il concetto di *e-government* 105
3.4. Conclusioni: pratiche e istituti di democrazia digitale 110

## CAPITOLO 3

## INFORMAZIONE E COSTRUZIONE DEL CONSENSO *ONLINE*

1. Comunicazione *online* e formazione del consenso: introduzione e delimitazione del campo di indagine 114

*pag.*

2. La libertà di informazione e il diritto ad essere informati: coordinate costituzionali 118
3. La comunicazione politico-elettorale *online*: alcuni dati preliminari 124
   3.1. Comunicazione *online* e profilazione: inquadramento e caratteristiche del fenomeno 130
   3.2. Non solo rischi. I (potenziali) benefici della profilazione politica *online* 138
   3.3. Le ricadute sui diritti dei cittadini-elettori-utenti, confinati in *filter bubbles* ed *echo chambers* 141
   3.4. (*Segue*): le ricadute sul ruolo e sulla posizione dei partiti 148
   3.5. (*Segue*): le ricadute sul sistema democratico complessivamente considerato: la frammentazione del rappresentato nella "*bubble democracy*" 153
4. La regolamentazione della comunicazione politica *online*: premesse introduttive e possibili approcci di regolazione 157
   4.1. Il trattamento dei dati personali alla luce della disciplina di cui al Regolamento (UE) 2016/679 (*GDPR*): coordinate di riferimento 159
   4.2. L'esempio del *social network* più diffuso al mondo: la *policy* di *Meta* sul trattamento dei dati personali degli utenti di *Facebook* 165
   4.3. La normativa italiana 173
      4.3.1. Il TUSMA (Testo unico dei servizi di media audiovisivi, d.lgs. n. 208 del 2021) 173
      4.3.2. La disciplina sulla "*par condicio*" (legge n. 28 del 2000) 176
      4.3.3. Le ulteriori previsioni in materia di regolazione della campagna elettorale (legge n. 515 del 1993 e legge n. 212 del 1956) 181
      4.3.4. Gli interventi dell'AGCOM 183
   4.4. Il *Code of Practice on Disinformation* promosso dall'Unione europea: un primo passo con (molti) limiti 187
   4.5. Il "Risveglio europeo" 193
      4.5.1. Il *Digital Services Act* (*DSA*): tra nuovi obblighi di trasparenza e divieti di profilazione 193
      4.5.2. La proposta di regolamento in materia di trasparenza e *targeting* della pubblicità politica (*RPA*) 204
      4.5.3. Un'ulteriore prospettiva di intervento: le norme in materia di concorrenza e, in particolare, il *Digital Markets Act* (*DMA*) 215

*pag.*

5. Verso la costruzione di uno spazio digitale europeo tra libertà di informazione, interessi economico-privati delle piattaforme e tenuta del sistema democratico 224

CAPITOLO 4

L'ORGANIZZAZIONE DEI PARTITI POLITICI AL TEMPO DELLE PIATTAFORME

1. Introduzione: i partiti alla prova della rivoluzione digitale 233
2. Nascita, evoluzione e trasformazione del MoVimento 5 Stelle 237
   - 2.1. La piattaforma *Rousseau*: descrizione e funzionamento operativo 245
     - 2.1.1. La centralità del voto nel "sistema *Rousseau*": i referendum *online* 247
     - 2.1.2. *Lex Iscritti* e *Lex Parlamento*: un esempio (abbandonato) di partecipazione dell'iscritto all'iniziativa legislativa 262
     - 2.1.3. La dimensione infra-partitica del "sistema *Rousseau*" 267
   - 2.2. Il nuovo Statuto del 2021 e il passaggio alla piattaforma *SkyVote* 271
   - 2.3. Dall'utopica aspirazione verso la democrazia diretta ad una democrazia, infra-partitica, etero-diretta 273
3. Il Partito Pirata tedesco e la piattaforma *LiquidFeedback* 277
4. *Podemos*: le piattaforme *Participa* e *Plaza* 284
5. Le "agorà democratiche": il percorso di democrazia partecipativa avviato dal Partito Democratico 290
6. Un bilancio: i partiti al tempo della rivoluzione digitale tra aspirazioni partecipazioniste e tendenze leaderistico-plebiscitarie 295
7. La necessità di una regolazione coerente con la funzione riservata ai partiti nella costruzione del rapporto di rappresentanza 301

CAPITOLO 5

IL VOTO ELETTRONICO E LA DIGITALIZZAZIONE DEL PROCEDIMENTO ELETTORALE PREPARATORIO, REFERENDARIO E DI INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE

1. Introduzione: il diritto di voto al tempo della digitalizzazione 307

*pag.*

2. Definizione e tipologie di voto elettronico: voto elettronico presidiato e non presidiato 311
3. Le (potenziali) opportunità del voto elettronico 315
4. Le problematiche legate all'introduzione del voto elettronico 321
   - 4.1. La compatibilità con i principi di personalità ed eguaglianza del voto 323
   - 4.2. La compatibilità con i principi di segretezza e libertà del voto 328
5. Il voto elettronico nel panorama italiano: esperienze e prospettive 342
   - 5.1. Il referendum consultivo dell'ottobre 2017 indetto dalla Regione Lombardia in materia di autonomia differenziata: un esempio di voto elettronico presidiato 343
   - 5.2. La sperimentazione di un voto elettronico non presidiato prevista per gli italiani all'estero e per i c.d. fuori-sede 347
   - 5.3. L'esercizio del diritto di voto da parte dei c.d. fuori-sede: un problema ancora aperto 352
     - 5.3.1. Una proposta interessante: cenni sul voto cartaceo, anticipato e presidiato 359
6. Conclusioni: il voto elettronico tra opportunità e rischi 363
7. La digitalizzazione del procedimento elettorale preparatorio e di raccolta delle firme ai fini della sottoscrizione dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare: inquadramento e ricostruzione del quadro normativo 367
   - 7.1. Il successo della raccolta delle firme per i quesiti referendari nell'autunno 2021 e i paventati rischi di tenuta del modello rappresentativo 374
   - 7.2. Le proposte di riforma: analisi critica 377
   - 7.3. La sottoscrizione digitale dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare tra spinte partecipative e intermediazione rappresentativa: quale punto di caduta? 381
   - 7.4. L'estensione delle firme digitali alla presentazione delle liste elettorali: possibili soluzioni per colmare un vuoto normativo 384

*Conclusioni. La rappresentanza e la partecipazione politica al tempo della rivoluzione digitale: un equilibrio a fisarmonica* 393

*Bibliografia* 399

"*Noi abbiamo una forma di governo che non guarda con invidia le costituzioni dei vicini, e non solo non imitiamo gli altri, ma anzi siamo noi stessi di esempio a qualcuno. Quanto al nome, essa è chiamata democrazia, poiché è amministrata non già per il bene di poche persone, bensì di una cerchia più vasta*".

(Epitaffio di Pericle, in TUCIDIDE, *La guerra del Peloponneso*, trad. it. di L. Annibaletto, Mondadori, Milano, 1971, p. 121).

# INTRODUZIONE

Carl Schmitt, in un passaggio della *Dottrina della costituzione*, scriveva: "potrebbe immaginarsi che un giorno, per mezzo di ingegnose invenzioni, ogni singolo uomo, senza lasciare la sua abitazione, con un apparecchio possa continuamente esprimere le sue opinioni sulle questioni politiche e che tutte queste opinioni vengano automaticamente registrate da una centrale, dove occorrerà solo darne lettura" [1]. Era il 1928.

A distanza di un secolo, la rivoluzione digitale, che costituisce la cifra del nostro tempo, rende la previsione del giurista tedesco non più così remota. L'avvento delle *Information and Communication Technologies* (*ICT*) ha aperto, infatti, prospettive, possibilità e rischi sino a pochi anni orsono sconosciuti, trasformando, in profondità, il volto della società contemporanea. Per prendere a prestito le parole di Luciano Floridi, la rivoluzione digitale ci sta traghettando verso una nuova era, quella dell'iper-storia, ove "le *ICT* e le loro capacità di processare dati non sono soltanto importanti ma rappresentano condizioni essenziali per assicurare e promuovere il benessere sociale, la crescita individuale e lo sviluppo generale" [2]. Ne è prova il fatto che ciascuno di noi è, oggi, compenetrato dalla realtà informatica, l'essere connessi è diventato parte integrante della quotidianità, sempre più simile ad un'infosfera, ossia uno spazio informazionale, sincronizzato, delocalizzato e correlato, ove "ciò che è reale è informazionale e ciò che è informazionale è reale" [3].

---

[1] C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione* [1928], trad. it. a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984, p. 322.

[2] L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina, Milano, 2017, p. 4.

[3] *Ivi*, p. 45.

A risentire di questo passaggio epocale è, inevitabilmente, anche il modello democratico-rappresentativo, che è sottoposto a profondi processi di trasformazione ed evoluzione.

Delineate queste prime coordinate di riferimento, il presente studio mira ad indagare, nella prospettiva del diritto costituzionale, l'impatto che la rivoluzione digitale sta determinando su due concetti fondanti dei moderni ordinamenti costituzionali, ossia quelli di rappresentanza e di partecipazione politica. A porsi è un quesito, antico e di difficile soluzione, ossia quale sia il "significato della rappresentanza per la democrazia intesa come potere realizzato dal popolo" [4]. Affinché la democrazia moderna, data la sua struttura rappresentativa, non si riduca, infatti, "ad una pura delega nei confronti del dominio di gruppi o di individui, ma realizzi il potere del popolo nella sua totalità" [5], occorre che la rappresentanza non si risolva in un fatto meramente formale. Allo stesso tempo, la partecipazione politica necessita di essere mediata e filtrata, onde evitare di scivolare verso utopiche (e pericolose) forme di democrazia diretta e l'illusione di una totale disintermediazione. La continua ricerca di questo bilanciamento segna, sin dal principio, tutta la riflessione giuridica che si è sviluppata attorno alla nozione di democrazia.

La rivoluzione tecnologica si inserisce in questo equilibrio, imponendo una riflessione sull'evoluzione e sul significato dei concetti di rappresentanza e partecipazione nella nuova dimensione digitale.

Nella consapevolezza della potenziale ampiezza del tema, si è inteso perimetrare l'analisi avendo come filo conduttore i riflessi che le nuove tecnologie stanno determinando sull'esercizio dei diritti di partecipazione democratica del cittadino-elettore che, nella realtà digitale, è contemporaneamente anche utente. Un approccio che muova dalla prospettiva del singolo individuo consente, infatti, di comprendere, più in profondità, come la relazione tra rappresentanti e rappresentati stia evolvendo.

Tanto premesso, il primo capitolo è dedicato ad una ricostruzione preliminare ed introduttiva delle radici giuridico-filosofiche dei principali modelli di democrazia sperimentati nel corso del tempo (fondamentalmente, rappresentativa, diretta, partecipativa e deliberativa), al fine di de-

---

[4] E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 2, p. 250.

[5] *Ivi*, p. 252.

lineare le coordinate teoriche fondamentali entro cui si sono radicati e plasmati i concetti di rappresentanza e partecipazione politica.

Con il secondo capitolo si approfondisce, invece, il contesto di generale crisi e sfiducia nei confronti del sistema di governo rappresentativo, nel quale l'ascesa di teorie e pratiche deliberative e partecipative di natura digitale ha trovato terreno fertile. Si darà così conto degli ambiziosi obiettivi dei primi promotori della democrazia digitale, rivelatisi in seguito, alla prova dei fatti, spesso velleitari e utopistici, se non pericolosi.

I capitoli terzo, quarto e quinto sono dedicati, più specificamente, all'analisi dell'impatto che la rivoluzione digitale sta determinando, oggi, sull'evoluzione del rapporto tra i due poli della rappresentanza, il rappresentante e il rappresentato, e sui processi di partecipazione politica. Come si anticipava, l'analisi viene sviluppata sotto la "lente" del cittadino-elettore-utente, muovendo dal momento in cui questi accende il proprio computer o dispositivo mobile e, collegandosi ad *Internet*, si informa e interagisce con gli altri utenti nello spazio a-territoriale della rete, per poi spostarsi a quello in cui, per il tramite dello strumento delle piattaforme digitali, partecipa alla determinazione delle scelte della formazione politica di riferimento e per concludere con il momento in cui, con un semplice "*click*" dal proprio cellulare o pc, questi esercita il diritto di voto o i poteri di iniziativa collegati agli istituti c.d. di democrazia diretta.

In questa cornice, dapprima oggetto di studio sono le modalità con cui la comunicazione, in particolare politica, si sviluppa sulle *internet platforms*, ossia *social network* e motori di ricerca. A venire qui in rilievo è il momento, preliminare, in cui il cittadino-elettore-utente forma le proprie idee e convinzioni, anche di natura politica, sulla rete. La riflessione si incentrerà, quindi, sulla necessità di un riadattamento, nella nuova realtà digitale, del modo in cui è stata tradizionalmente declinata la libertà di informazione, nella sua dimensione in particolare passiva, presupposto fondamentale per un'opinione pubblica consapevole. Sotto questo profilo, sarà prestata particolare attenzione alle pratiche di profilazione *online*, specie di natura politico-elettorale, che, nell'era del "capitalismo della sorveglianza"[6], così fortemente incidono sui processi di formazione del consenso, ragionando dell'efficacia delle misure implementate di re-

[6] Cfr. S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Luiss University Press, Roma, 2019, pp. 1-622.

cente specie a livello sovranazionale dall'Unione europea e delle possibili iniziative future.

In seguito, l'analisi si sposta sull'evoluzione delle forme di organizzazione politica al tempo delle piattaforme digitali. È questo il momento in cui il cittadino-elettore-utente contribuisce, per il tramite del mezzo informatico, alla determinazione delle scelte che incidono sulla vita interna di una data formazione politica. Oggetto di studio saranno, in particolare, i c.d. "partiti digitali", per prendere a prestito un'espressione coniata, in origine, dalla dottrina politologica, che hanno fatto dello strumento digitale l'asse portante della propria organizzazione interna e della relazione con la base degli iscritti. L'obiettivo sarà, quindi, comprendere in che termini il progresso tecnologico stia incidendo sull'evoluzione della forma-partito e, di conseguenza, sulle caratteristiche intrinseche di quei corpi intermedi, i partiti appunto, che storicamente hanno svolto la funzione di "cinghie di trasmissione" tra rappresentati e rappresentanti.

L'ultima parte del lavoro è, infine, dedicata alle opportunità e ai rischi del voto elettronico, sia in forma presidiata che non, verificando se un simile strumento possa aumentare l'espressività, accessibilità, influenza del suffragio, sia nella dimensione individuale che collettiva, specie di determinate categorie di elettori, senza minare la sicurezza delle operazioni informatiche sottese e, soprattutto, porre un tema di compatibilità con i principi costituzionali di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del voto, posti a presidio della legittimità del processo democratico. Oggetto di riflessione saranno, altresì, le ricadute in termini di impulso alla partecipazione democratica e di equilibrio con la logica della rappresentanza derivanti dalla digitalizzazione dei procedimenti per la presentazione delle leggi di iniziativa popolare e dei quesiti referendari, e quindi degli strumenti c.d. di democrazia diretta (o, più correttamente, di partecipazione popolare di tipo istituzionale) [7], nonché del procedimento elettorale preparatorio.

La chiave di lettura prescelta è stata, pertanto, quella di percorrere le tre fasi fondamentali che, nella prospettiva del singolo cittadino-elettore-

[7] Per riprendere la tesi di M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, *La formazione delle leggi*, vol. I, t. II, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, p. 5 ss.

utente, scandiscono il rapporto di rappresentanza politica e il processo di partecipazione democratica, da quella, preliminare, di formazione e costruzione del consenso in cui a venire in rilievo sono i diritti e le libertà di cui all'art. 21 Cost., a quella, intermedia, di concorso alla determinazione della politica nazionale per il tramite dei partiti ai sensi dell'art. 49 Cost., per giungere a quella, conclusiva, di esercizio del suffragio *ex* art. 48 Cost. e di impulso agli istituti di partecipazione popolare più rilevanti, disciplinati rispettivamente dagli artt. 71 Cost. e 75 Cost. Non si prenderanno, invece, in considerazione altre manifestazioni, pur interessanti, di democrazia digitale, come la possibilità di dare vita a forme di partecipazione e voto da remoto ai lavori parlamentari: in questo caso, infatti, le *ICT* interessano le modalità con cui uno dei due poli del rapporto, il rappresentante, in virtù della delega ricevuta, esercita il proprio mandato, rimanendo, in altri termini, confinate entro le aule parlamentari.

Scopo fondamentale dello studio è, in definitiva, quello di tentare di comprendere se e, nel caso, in quali termini la rivoluzione digitale possa costituire uno strumento di rivitalizzazione dei canali della rappresentanza e della partecipazione politica, oggi sempre più asfittici, o, al contrario, accentuare quelle derive oligarchico-plebiscitarie, che, ad avviso di parte della dottrina, starebbero sempre più orientando i moderni ordinamenti costituzionali verso forme di post-democrazia [8].

[8] Secondo la fortunata, ed ancora attuale, espressione di C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 6 ss.

CAPITOLO 1

# MODELLI DI DEMOCRAZIA: ALLE RADICI DELLA RAPPRESENTANZA E DELLA PARTECIPAZIONE POLITICA

SOMMARIO: 1. Democrazia rappresentativa e democrazia diretta. – 1.1. I caratteri del "governo rappresentativo" e la sua evoluzione. – 1.1.1. L'elettività delle cariche e degli organi di governo. – 1.1.2. Il principio del libero mandato dei rappresentanti. – 1.1.3. La pubblica opinione: tra libertà di pensiero e diritto di informare ed essere informati. – 1.1.4. Il principio di discussione. – 1.1.5. I principi e le regole costituzionali come limite al potere. – 1.2. La democrazia degli antichi e la ciclica tensione verso un ipotetico "auto-governo" del *demos*: la (controversa) nozione di "democrazia diretta". – 2. La (difficile) convivenza tra istituti di partecipazione popolare e modello rappresentativo nel sistema costituzionale italiano. – 2.1. L'innesto di istituti di partecipazione popolare sul circuito rappresentativo. – 2.1.1. La petizione *ex* art. 50 Cost. e l'iniziativa legislativa popolare *ex* art. 71 Cost. – 2.1.2. Il referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost. – 2.1.3. Le croniche difficoltà di inserimento del ramo referendario sul tronco rappresentativo. – 2.1.4. Il referendum costituzionale *ex* art. 138 Cost. – 2.1.5. La giurisprudenza costituzionale sul ruolo e sul significato dell'istituto referendario. – 3. Ulteriori modelli di democrazia. – 3.1. La democrazia partecipativa. – 3.1.1. Esperienze e pratiche di democrazia partecipativa. – 3.2. La democrazia deliberativa. – 4. Democrazia rappresentativa, diretta, partecipativa e deliberativa: punti di intersezione e profili di differenza.

## 1. *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta.*

### 1.1. *I caratteri del "governo rappresentativo" e la sua evoluzione.*

Se per democrazia si può intendere, riducendo la nozione ai suoi fondamenti, un concetto politico che si concretizza in strumenti e procedure con cui la sovranità, di cui il popolo è detentore, può essere

esercitata, storicamente i moderni ordinamenti costituzionali si sono strutturati come democrazie rappresentative, nelle quali il popolo sovrano, regolarmente tramite elezioni, sceglie i propri rappresentanti, ai quali delega il potere di assumere le decisioni per l'intera comunità di cittadini [1].

In particolare, è possibile identificare cinque principi fondamentali che sovrintendono i regimi rappresentativi [2].

### 1.1.1. *L'elettività delle cariche e degli organi di governo.*

Un primo elemento comune può essere rinvenuto nel principio secondo il quale, in un sistema rappresentativo, le cariche politiche debbono essere necessariamente elettive, dal momento che gli organi dirigenti necessitano di una legittimazione democratica [3]. Le elezioni, ed il loro carattere regolare nel tempo, costituiscono, pertanto, uno dei tratti distintivi di qualunque ordinamento fondato sulla logica della rappresentanza, poiché si configurano come lo strumento tramite il quale la sovranità, di cui il popolo è depositario, viene delegata a coloro i quali sono chiamati ad assumere le scelte per l'intera collettività, ossia i rappresentanti; la ciclicità del momento elettorale costituisce, inoltre, uno dei più importanti incentivi per i governanti nel tenere conto dell'opi-

---

[1] Sul concetto di democrazia si rinvia, *ex plurimis,* alle riflessioni elaborate da H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 1-392; H. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 1-104; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1958, pp. 14-333; N. BOBBIO, *La Democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. scienze politiche*, 1980, 10, 2, pp. 182-203; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino, 1984, pp. 1-220; R. DAHL, *Sulla Democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 14-240; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2018, pp. 1-133.

[2] Si prende qui a riferimento, in particolare, la ricostruzione elaborata da B. MANIN, *I principi del Governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010, spec. pp. 180-212.

[3] Cfr., sul punto, E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza,* cit., p. 246 ss., il quale pone l'accento, in particolare, sul c.d. principio della "sequenza democratica" del processo di legittimazione, distinguendo le cariche politiche da quelle amministrative, la cui attività è esecutiva e determinata da direttive, e da quelle giudiziarie, che non contemplano un'iniziativa autonoma e sono vincolate dalla legge.

nione pubblica e delle istanze provenienti dai rappresentati [4]. Se, infatti, il modello rappresentativo si fonda sulla logica della delega da parte dei cittadini delle funzioni decisionali, è pur vero che tale delega non può essere ceduta *sine die*, pena il venir meno del carattere democratico del sistema di governo; il consenso popolare necessita, al contrario, di essere rinnovato periodicamente. Ciò consente, peraltro, ai governati di esercitare una forma di controllo, a valle, sull'operato dei governanti e, nel caso, procedere alla loro sostituzione al termine del mandato mediante l'esercizio del diritto di voto [5].

### 1.1.2. *Il principio del libero mandato dei rappresentanti.*

Secondo pilastro su cui si reggono, e si sono nel corso del tempo plasmati, i regimi democratico-rappresentativi, è la posizione di autonomia di cui godono i rappresentanti rispetto a prescrizioni o mandati imperativi da parte di terzi soggetti [6]. Non è un caso che una delle prime scelte dei rivoluzionari francesi nel 1789 fu proprio quella di proibire i mandati imperativi. Nel nuovo modello di governo che andava delineandosi a seguito della caduta dell'assolutismo monarchico il parlamentare, infatti, non avrebbe dovuto rappresentare i cittadini che lo avessero eletto o il dipartimento nel quale la sua elezione fosse avvenuta, bensì la nazione intera, in quanto entità unitaria, considerata nella sua universalità e distinta dalle unità individuali e dai gruppi parziali che il corpo dello Stato ricomprende al suo interno [7]. Emblematica la presa di posizione dell'abate Sieyès che, nella seduta della Convenzione del 7 settembre 1789, così si pronunciava: "*le député d'un bailiage est immédiatement choisi par son bailliage, mais médiatement il est élu par la totalité des baillages (...) Un député l'est de la nation entiere: tous les citoyens sont ses*

---

[4] Cfr. B. MANIN, *I principi*, cit., pp. 194-203.

[5] Cfr., sul punto, G. SARTORI, *Democrazia e definizioni,* cit., p. 18 ss.

[6] Cfr., sempre, al riguardo E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza,* cit., p. 247 ss. Più diffusamente sul principio del libero mandato parlamentare, si rinvia a N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 1-352.

[7] Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 58.

*commettants*" [8]. La successiva Costituzione del 3 settembre 1791, all'art. 7, Titolo III, recepiva tali indicazioni, postulando: "*Les representants nommes dans les departements ne seront pas represenants d'un department ne seront pas representants d'un departements particuler, mais de la nation entiere, e il ne pourra leur etre donne aucun mandat*". Trattasi di una delle prime definizioni di un principio, quello del libero mandato, che nell'esperienza della Rivoluzione francese trova il terreno su cui germogliare e che, da allora, risulterà inscindibilmente legato all'affermarsi del c.d. "*governement rapresentatife*" [9].

E non deve, altresì, stupire che quando, nel corso della seduta del 10 maggio del 1793, Robespierre, il quale muoveva, invece, da una concezione "rousseauniana" e "giacobina" della sovranità popolare (su cui si tornerà *infra* § 1.2), davanti alla Convenzione che si preparava a votare sul progetto di Costituzione montagnarda, discusse delle modalità con cui si sarebbe dovuta costruire la futura assemblea legislativa, incentrò il proprio discorso sulla necessità di un controllo costante da parte del popolo sull'operato dei rappresentanti [10]. Egli avanzava, in particolare, l'idea di una presenza *fisica e diretta* dei cittadini nei luoghi decisionali e, conseguentemente, di una necessaria responsabilità, giuridica e non solo po-

---

[8] Inciso tratto da *Archives parlementaries*, 1 serie, t. VIII, pp. 593-594.

[9] Cfr., sul punto, G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. VII-410.

[10] Affermava Robespierre: "L'intera nazione ha il diritto di conoscere la condotta dei suoi mandatari. E occorrerebbe, se fosse possibile, che l'assemblea dei delegati del popolo deliberasse in presenza dell'intero popolo. Il luogo delle sedute del corpo legislativo dovrebbe essere un edificio vasto e maestoso, aperto a dodicimila spettatori. Così, sotto gli occhi di un così gran numero di testimoni, né la corruzione, né l'intrigo, né la perfidia, oserebbero mostrarsi; e sarebbe consultata la sola volontà generale; sarebbe ascoltata solo la voce della ragione e dell'interesse pubblico […] Un popolo, i cui mandatari non sono obbligati a dare a nessuno il rendiconto della loro gestione, non si può dire che abbia una Costituzione; poiché infatti dipenderà soltanto da costoro tradirlo impunemente o lasciarlo tradire dagli altri. E se è questo il senso che si attribuisce al governo rappresentativo, confesso che impiegherò tutti gli anatemi pronunciati contro di esso da Jean-Jacques Rousseau". Testo tratto dalla traduzione italiana del discorso rinvenibile in M. ROBESPIERRE, *La rivoluzione giacobina*, a cura di U. CERRONI, Editori Riuniti, Roma, 1984, p. 122 ss. Per una ricostruzione analitica delle vicende dell'esperienza rivoluzionaria francese si rinvia all'esaustiva ricostruzione di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., spec. pp. 1-88.

litica, dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati [11]. Tale visione si contrapponeva, plasticamente, alla teoria dell'indipendenza e dell'irresponsabilità sia dell'assemblea, che dei suoi singoli membri, elaborata dai primi teorici del governo rappresentativo [12]. La proposta era, in sostanza, quella di creare un'assemblea composta da delegati, responsabili nei confronti degli elettori, e, soprattutto, revocabili da questi ultimi qualora non avessero tenuto fede alle istruzioni ricevute. A distanza di oltre due secoli, l'eco di questo filone di pensiero è rintracciabile nelle teorie c.d. cyber-utopiste (*infra* Cap. 2), che hanno in seguito portato all'elaborazione di piattaforme informatiche per la partecipazione in via digitale dei cittadini alla vita interna di alcune formazioni politiche e, più in generale, all'assunzione di decisioni relative alla cosa pubblica (indicativo il caso della prima piattaforma utilizzata dal MoVimento 5 Stelle e denominata, non a caso, "piattaforma Rousseau", su cui *infra* Cap. 4).

Tornando per un momento alle vicende della rivoluzione francese, va osservato che tuttavia l'esperienza giacobina fallì, tanto è vero che nella successiva Costituzione del 1793 – che non entrò, peraltro, mai effettivamente in vigore – poco o nulla delle tesi di Robespierre fu recepito. Le proposte avanzate dai giacobini non ebbero, infatti, fortuna, anzitutto

---

[11] Lo evidenzia I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2017, 3, pp. 17-19, secondo la quale il ragionamento di Robespierre è "tutto incentrato su un'antropologia molto semplice – gli elettori, la società civile, il popolo, sono il regno delle virtù; gli eletti, i parlamentari, i delegati, sono il regno dei vizi" e che "l'idea che, in forma ossessiva, domina tutto il discorso di Robespierre è quella del controllo da parte del popolo, presente (anche) fisicamente, in ogni forma possibile, dell'attività di tutti i funzionari pubblici, tra i quali vengono fatti rientrare i parlamentari stessi, quindi non solo se non c'è il popolo presente non c'è democrazia – ma c'è solo la perfida tranquillità del dispotismo rappresentativo– ma non c'è neanche costituzione". Ne deriva che "la riduzione del concetto di rappresentanza a quello di responsabilità (del rappresentato nei confronti dei rappresentati) elimina ogni possibilità di assegnare un (quale che sia) contenuto sostanziale al rapporto rappresentativo. Tale riduzione, infatti, non consente di dire alcunché sui contenuti sostanziali del rappresentare, poiché assegna al rapporto rappresentato-rappresentante una dimensione soltanto procedurale".

[12] Sul punto, ancora prima dell'esperienza della rivoluzione francese, si possono richiamare le riflessioni di J. LOCKE, *Two Treatises of Government (1689)*, Cambridge, U.P., 1967, pp. 1-216; E. BURKE, *The Writings and Speeches of Edmund Burke (1780-1794),* vol. III, edited by W.M. ELOFSON-J.A. WOODS, Claredon, Oxford, 1996, p. 69.

poiché ad essere mutato radicalmente era il contesto sociale in cui andavano a collocarsi; scomparso l'ordinamento per ceti e acquisito ormai un ruolo deliberativo sempre più autonomo e indipendente l'assemblea dei deputati, non aveva, in altri termini, più ragione di esistere quella rappresentanza "vincolata" che aveva avuto sino a quel tempo il compito di garantire risposte alle richieste, profondamente diverse, provenienti dai singoli ceti in risposta alle prevaricazioni del sovrano. Durante l'*ancièn regime*, inoltre, il mandato imperativo aveva una sua ragion d'essere, poiché il rappresentante costituiva "un semplice canale intermediario tra mandanti e sovrano" [13]. Il suo compito si riduceva nel riferire a quest'ultimo le richieste e i reclami provenienti dai diversi ordini, per quanto la decisione rimanesse, pur sempre, nelle mani del Re. Si trattava di un rapporto di tipo privatistico, conseguenza diretta di uno Stato diviso per ceti, in cui ai deputati non spettava di comporre le diverse volontà esistenti, ma semplicemente di riferire gli interessi – tendenzialmente tra loro incompatibili (e quindi non componibili) dei singoli ceti – al sovrano, che rimaneva unico detentore del potere decisionale.

Nel momento stesso in cui, tuttavia, si trasformò la cornice sociale entro cui aveva trovato spazio il vincolo di mandato, mutò conseguentemente anche la concezione della rappresentanza. La Rivoluzione abbatté, con violenza, la società gerarchica e rigidamente classista dell'*ancien règime* e gli interessi da rappresentare si fecero più sfumati e dinamici. Ciò, inevitabilmente, ebbe immediati riflessi sul concetto di rappresentanza e sul ruolo da attribuire ai deputati: non rappresentanti degli affari statici dei diversi ordini e ceti, bensì del popolo nella sua interezza. In tale nuovo contesto il deputato, pertanto, doveva essere messo nelle condizioni di esercitare il proprio mandato in una posizione di autonomia e indipendenza, senza essere vincolato alle istruzioni provenienti dai ceti di riferimento.

Il processo di trasformazione della rappresentanza in libera e autonoma si legò, quindi, a doppio filo con l'evoluzione della concezione della sovranità, la quale – come dimostrano le parole di Sieyès poc'anzi citate – divenne sovranità della Nazione intera. Muovendo da tale prospettiva, se si riteneva che la sovranità appartenesse, infatti, alla Nazione (e a questa soltanto) ciò che il deputato poteva e doveva rappresentare non poteva

[13] G. SARTORI, *Democrazia e definizioni,* cit., p. 356.

che essere la volontà generale; non invece le volontà parziali delle singole circoscrizioni in cui fosse stato eletto o dei singoli corpi intermedi presenti nella società. Questi ultimi non detenevano, infatti, più alcuna quota di sovranità, e non potevano, quindi, imporre in Assemblea i propri interessi particolaristici a discapito dell'interesse nazionale. Ciò che aveva in mente Sieyès, come gli altri padri fondatori del modello del governo rappresentativo, era, quindi, la creazione di un organo (quello che sarebbe divenuto il futuro Parlamento), i cui membri sarebbero stati eletti dal popolo e, una volta insediatisi nell'assemblea, avrebbero dovuto espletare la loro funzione in autonomia, senza vincolo di mandato alcuno; il ruolo attivo dei cittadini si sarebbe così "limitato", fondamentalmente, all'elezione a cadenza ciclica dei rappresentanti (*supra* § 1.1.1).

Trascorso il periodo rivoluzionario, tali teorie conservarono una propria giustificazione nel corso del XIX secolo, in un tempo in cui il diritto di suffragio spettava esclusivamente alla classe borghese e il Parlamento, di riflesso, si componeva di notabili. Nell'epoca del parlamentarismo liberale vi era una sostanziale omogeneità di interessi tra gli elettori, che ben riusciva ad essere rappresentata dai membri del corpo legislativo. Il deputato rappresentava, quindi, la Nazione "intera", anche grazie al fatto che quest'ultima si riduceva, di fatto, alla sola classe borghese e la "volontà generale", cui facevano riferimento le teorie sulla sovranità nazionale affermatesi con la caduta dell'*Ancién Regime*, coincideva con l'interesse particolare della borghesia [14].

Al tramonto del XIX secolo lo scenario, tuttavia, mutò ancora una volta.

Il diritto al suffragio si allargò progressivamente, la base elettorale divenne via via più eterogenea e portatrice di interessi diversi e talora inconciliabili. Si assistette, di conseguenza, ad una trasformazione del ruolo del Parlamento stesso. I deputati non erano più quel centinaio di notabili che caratterizzavano le aule ottocentesche, bensì tendevano a rispecchiare l'eterogeneità della società di quel tempo [15]. Le aule parlamentari, conse-

---

[14] V. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare,* cit., pp. 74-75; cfr., anche, G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 31 ss.

[15] Come rileva F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo,* in *Osservatorio costituzionale*, 2020, 1, pp. 106-121.

guentemente, divennero i luoghi in cui si rifletteva lo scontro tra opposte visioni delle diverse classi sociali [16]. In un contesto di crescente complessità, il consenso al di fuori delle assemblee e gli indirizzi politici entro le stesse vennero organizzati attraverso il ruolo, sempre più pregnante, di un nuovo soggetto: i partiti politici. Con l'estensione del diritto al suffragio, le fratture crescenti nella società e la nascita dei partiti di massa, la teoria della rappresentanza della Nazione entrò in difficoltà. I rappresentanti divennero sempre più legati ai partiti politici di riferimento, attorno ai quali si strutturò il rapporto rappresentativo [17]. In tale contesto, riemerse il tema del vincolo di mandato, ora sotto le vesti di un mandato imperativo di partito [18]. Un esempio in tal senso – frequentemente richiamato dalla dottrina che più si è interrogata su queste tematiche – fu quello cecoslovacco, ove, in presenza di un sistema elettorale proporzionale a lista bloccata, la legge elettorale del 1920 attribuiva al tribunale elettorale la competenza a stabilire la decadenza dal mandato per i parlamentari che avessero abbandonato in corso di legislatura il partito in cui erano stati candidati. L'esperienza cecoslovacca fu, non a caso, al centro delle analisi di Hans Kelsen [19], che arrivò a postulare che la perdita del seggio, nel caso di dimissioni o espulsione del parlamentare dal partito nelle cui fila era stato eletto, fosse conseguenza naturale di un sistema elettorale a lista chiusa, in cui l'elettore non aveva alcuna possibilità di influire sulla scelta dei deputati da eleggere.

Nel nuovo modello dello "Stato dei Partiti", si aprivano così le porte

---

[16] Come osservava già quasi un secolo orsono, C. SCHIMTT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen parlamentarismus*, Duncker & Humblot, Berlin, 1926 (2a). Sul punto, anche O. KIRCHHEIMER, *Trasformazione di significato del parlamentarismo,* (1928), trad.it. in ID., *Costituzione senza sovrano: saggi di teoria politica e costituzionale*, De Donato, Bari, 1982, p. 31, che rileva come all'inizio del XX secolo il Parlamento da "luogo di discussione produttiva, diventa il luogo delle dichiarazioni pubbliche di opposti interessi di classe".

[17] Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare,* cit., pp. 104-105.

[18] Cfr. F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo,* cit., pp. 113-115.

[19] Cfr. H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (1924), trad.it. in H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, a cura di C. CERACI, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 182-184. Sul punto si rinvia, altresì, a N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 110-112.

al mandato imperativo di partito e, di conseguenza, ad una visione della rappresentanza ormai triadica (incentrata sul rapporto elettori-partito-parlamentare), in cui la figura del rappresentante, revocabile in ogni momento, si sarebbe dovuta legare a quella del partito di appartenenza [20]. In questo contesto, il pluralismo, organizzato nei partiti politici, si traduceva nelle aule parlamentari in una rappresentazione del tutto diversa da quella teorizzata dal parlamentarismo liberale. Le teorie di Kelsen e l'esempio cecoslovacco rimasero casi isolati, dal momento che il principio del libero mandato fu accolto dalla maggioranza delle moderne Costituzioni novecentesche, ma sicuramente ciò che non poteva più essere ignorato era l'importanza, sempre più crescente, assunta dai partiti politici nella strutturazione della rappresentanza democratica; da più parti si avvertiva anzi la necessità di una loro regolazione, poiché costituivano gli strumenti atti a governare le tensioni, nonché a rappresentare i diversi interessi e mediare tra le opposte visioni presenti nella società (sul ruolo dei partiti nella costruzione del rapporto rappresentativo e sulla loro crisi si tornerà *infra* Cap. 2) [21].

In questo quadro ci si interrogò, ancora una volta, su quale significato attribuire al principio del libero mandato, che originariamente era stato funzionale proprio a garantire l'unità della volontà nazionale e a "scollegare" il parlamentare da interessi localistici e parziali. La contraddizione tra la concezione della rappresentanza libera e svincolata e il legame con il partito di appartenenza si risolse allora mantenendo siffatto legame su un piano esclusivamente "politico". In altre parole, il rappresentante avrebbe dovuto essere libero di seguire, così come di discostarsi, dagli indirizzi del partito di appartenenza e la sua responsabilità si sarebbe dovuta porre su un piano meramente politico, senza poter essere quindi giuridicamente sanzionata. Il divieto di mandato imperativo si traduceva in questo modo in una "valvola di sicurezza" a tutela del dissenso del parlamentare, garan-

[20] F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, cit., p. 115. Sul rapporto triadico tra rappresentanti, partiti e rappresentati, v. anche G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., pp. 371-372 e N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 92 ss.

[21] Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentar*e, cit., pp. 105-108; v. anche S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004, pp. 1-222.

tendone la libertà rispetto a sanzioni e vincoli imposti dal partito di appartenenza.

A testimonianza dell'indissolubile legame tra modello rappresentativo e principio del libero mandato – principio che, come un fiume carsico, tende a riaffiorare periodicamente nel percorso di evoluzione della rappresentanza politica anche al tempo della rivoluzione digitale – rileva il fatto che anche i teorici della costruzione di uno "Stato dei partiti" rigidamente strutturato, come in Germania fu Leibholz [22] e in Italia Mortati [23], non abbiano mai messo in discussione l'indispensabile garanzia di autonomia fornita dal libero mandato, confermando anzi come "il divieto di mandato imperativo continui a costituire una indispensabile guarentigia istituzionale che preserva formalmente l'agibilità politica degli agenti anche in situazioni di possibile rappresentanza vincolata" [24]. Ed è interessante, sotto questo profilo, l'interpretazione che già negli anni '60 del secolo scorso diede Crisafulli, riferendosi specificamente all'esperienza italiana, del divieto di mandato imperativo nella realtà dello Stato pluralista, in cui le elezioni si sostanziano in una adesione al partito, al quale spetta la scelta dei candidati. In particolare, negli scritti crisafulliani si metteva in rilievo la necessità di un equilibrio tra principio del libero mandato, sancito dall'art. 67 Cost., che vuole che sia garantita la libertà di azione del parlamentare, e la previsione di cui all'art. 49 Cost., che riconosce, invece, un ruolo costituzionale ai partiti politici; in quest'ottica la funzione del libero mandato si sostanzierebbe nella necessità di limitare il ruolo egemonico delle formazioni partitiche e di impedire una dipendenza eccessiva degli eletti dai capi-partito ed anche dagli elettori [25]. Muovendo da una simile prospettiva, il significato del libero mandato an-

[22] V. G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repraesentation unter besonderer Beruecksichtigungdes Repraesentativsystems: ein Beitrag zur allgemeinen Staats – und Verfassungslehre,* Berlin, 1929.

[23] Cfr. C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, 1949, 1, pp. 25-26.

[24] F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, cit., p. 120.

[25] Per una sintesi del controverso rapporto tra queste due disposizioni costituzionali, cfr. G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, 2, pp. 1-12 ss.

drebbe, quindi, rinvenuto nell'"esclusione, nella sfera dell'ordinamento costituzionale, di un qualsiasi effetto giuridico automatico dei particolari obblighi, eventualmente assunti dai candidati verso i rispettivi partiti" [26].

La stessa Corte costituzionale, in quella che rimane ancora oggi la pronuncia di riferimento in materia – la nota sentenza n. 14 del 1964 – ha fatto propria una simile interpretazione, rilevando come "il divieto del mandato imperativo comporta che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito" [27]. Questo, in sintesi, il significato profondo del principio che ha trovato riconoscimento nel nostro ordinamento nel disposto dell'art. 67 Cost. Significato che, come si vedrà (*infra* spec. Cap. 4), talune esperienze di democrazia digitale hanno messo, più o meno esplicitamente, in discussione.

### 1.1.3. *La pubblica opinione: tra libertà di pensiero e diritto di informare ed essere informati.*

Così ricostruiti i caratteri essenziali principio del libero mandato, si intendono ora formulare alcune riflessioni attorno ad un terzo tratto distintivo che, a partire dal XVIII secolo, ha caratterizzato i moderni sistemi rappresentativi, costituendone anzi uno dei pilastri di fondo.

---

[26] V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 606; sul punto, N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., pp. 288-289, il quale rileva che: "pare prevalente la tesi per cui la Costituzione non fa escludere la rilevanza giuridica dei mandati eventualmente conferiti agli eletti da elettori o partiti, operando perciò come una sorta di limite alle implicazioni estreme del principio democratico, di cui agli artt. 1 e 49 Cost. In tale visione, si ammette che in fatto possano essere stipulati accordi, impartite istruzioni, fatti valere vincoli di fedeltà, ma si ritiene che accordi, istruzioni e vincoli di tal genere non siano assistiti da alcuna garanzia giuridica: come se si trattasse di obbligazioni naturali, la loro osservanza è rimessa alla coscienza del singolo parlamentare".

[27] Corte cost., sent. 7 marzo 1964, n. 14, Considerato in Diritto n. 2. Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 237 ss., il quale evidenzia come tale pronuncia, che lascia libero il parlamentare sia di seguire che di non seguire la linea del partito di riferimento, poggi su una visione nobile dei partiti ed esprima, pertanto, fiducia nel loro ruolo.

Ci si riferisce al principio secondo il quale i governati sono liberi di informarsi ed esprimere il proprio pensiero (per quello che in questa sede interessa, essenzialmente, di natura politica) [28]. La libertà dell'opinione pubblica, che nel nostro ordinamento trova copertura costituzionale nell'art. 21 Cost., viene, infatti, ritenuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale elemento essenziale per lo sviluppo di un regime pienamente democratico e rappresentativo. Da un lato, è necessario che i cittadini abbiano accesso all'informazione, il che richiede che il processo di decisione seguito dai governanti sia tendenzialmente pubblico e trasparente; dall'altro, occorre che sia garantita la libertà di espressione. Illuminante, da questo punto di vista, è il dibattito che si sviluppò, nel 1789, negli Stati Uniti nel momento di redigere il I Emendamento della Costituzione americana. A coloro che, infatti, sostenevano la necessità di introdurre un diritto a dare istruzioni ai governanti, sotto forma di vincolo di mandato, James Madison replicò che ciò non era necessario dal momento che "il popolo può quindi rivolgersi pubblicamente ai propri rappresentanti, può consigliarli in privato, o dichiarare i propri sentimenti per mezzo di petizioni rivolte all'interno dell'organo; esso può comunicare la propria volontà in tutti questi modi" [29]. La libertà di opinione, nella sua accezione più propriamente politica, si configura, quindi, come una caratteristica intrinseca dei governi rappresentativi, senza la quale essi non sarebbero pienamente democratici, dal momento che costituisce il mezzo privilegiato attraverso il quale la voce del popolo può giungere ai governanti. L'espressione pubblica dell'opinione è intesa, pertanto, come mezzo necessario per "riequilibrare" la logica del-

[28] Cfr., sul punto, la ricostruzione di B. MANIN, *I principi*, cit., pp. 186-194. La stessa Corte costituzionale, sin dalla sua giurisprudenza più risalente, ha posto un forte accento sul rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e regime democratico, statuendo che la prima è "pietra angolare dell'ordine democratico" (sentenza 17 aprile 1969, n. 84) e "cardine di democrazia nell'ordinamento generale" (sentenza 29 aprile 1985, n. 126); cfr. in materia A. PACE-M. MANETTI, *Commentario della Costituzione. Art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2006, pp. XXIV-814.

[29] J. MADISON, *Address to the Chambers of Representatives*, 15 agosto 1789, in *Annals of Congress. The Debate and Proceedings in the Congress of Unites States,* vol. I, in L. KURLAND-K. LERNER (eds.), *The Founders' Constitution*, 1987, p. 415.

la delega e produce non solo l'effetto di sottoporre le opinioni popolari all'attenzione di coloro che governano, ma anche quello di mettere in connessione i governati tra loro.

Sotto questo profilo, se in un sistema rappresentativo l'unica volontà vincolante dei cittadini è quella espressa al momento del voto, è, tuttavia, pur vero che in ogni momento e indipendentemente dalle elezioni i rappresentati hanno la possibilità di dare voce e far sentire un'opinione (individuale o collettiva che sia), che può discostarsi da quella dei rappresentanti. Solitamente si definisce tale voce collettiva con il termine "opinione pubblica", la quale, pur senza possedere, come si diceva, un potere giuridicamente vincolante, deve poter sempre manifestarsi in un regime di libertà e senza forma alcuna di censura o condizionamento. Secondo autorevole dottrina [30], la libertà dell'opinione pubblica consente di distinguere il "governo rappresentativo" dal modello della c.d. "rappresentanza assoluta" [31], secondo la quale un gruppo di individui costituisce un'entità politica solo a condizione che abbia autorizzato un rappresentante o un'assemblea ad agire in suo nome. Ne discende che, una volta ottenuta la delega, il rappresentante si sostituisce completamente ai rappresentati. Proprio tale "sostituzione" assoluta non è ammissibile in un regime rappresentativo moderno, in ragione del fatto che i governati, pur non esercitando direttamente la sovranità, sono messi nelle condizioni di far sentire la loro voce in ogni momento, anche al di là del momento elettorale, per quanto tale voce non abbia, come si diceva, potere vincolante alcuno. Tali considerazioni offrono lo spunto per evidenziare, sin d'ora, un profilo di fondamentale rilievo: mentre sia la democrazia diretta, nella sua accezione "pura" di auto-governo del *demos*, sia la "rappresentanza assoluta" finiscono per abolire la distanza fra coloro che governano e coloro che sono governati (la prima perché trasforma i governati in governanti, la seconda perché dà vita all'operazione inversa), la democrazia rappresentativa, invece, si contraddistingue proprio poiché preserva tale "distanza". In altre parole, "il governo rappresentativo è un sistema in cui i rappre-

---

[30] Cfr., sempre, B. MANIN, *I principi*, cit., p. 192 ss.

[31] Formulata da T. HOBBES, *Leviathan*, (1651), a cura di C.B. MACPHERSON, Harmondsworth, Penguin, 1968, cap. XVI, e cap. XVIII, trad. it. *Leviatano*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 134-145 ss.

sentanti non possono mai affermare con piena fiducia e certezza: noi siamo il popolo" [32].

L'importanza, quindi, che la pubblica opinione si formi ed esprima in maniera libera e consapevole le proprie idee e convinzioni è elemento centrale per il funzionamento di un sistema democratico e rappresentativo, il che merita particolare attenzione alla luce dei condizionamenti e della distorsione del pensiero cui i cittadini rischiano di andare incontro nel momento in cui interagiscono e si formano il proprio orientamento, anche politico, sulle *internet platforms*. Sotto questo punto di vista, fu proprio Madison, più di due secoli orsono, tra i primi ad avvertire il rischio per il funzionamento dei sistemi democratici derivante dal formarsi di gruppi di cittadini polarizzati, fenomeno che la comunicazione *online* tende a favorire [33]. Trattasi di un profilo di particolare delicatezza, in cui a venire in rilievo è la tenuta del principio del pluralismo informativo e, più in generale, della libertà di pensiero, "pietra angolare dell'ordine democratico" [34] e "cardine di democrazia dell'ordinamento generale" [35]. Su questi aspetti, decisivi per comprendere l'impatto della rivoluzione digitale sui processi di rappresentanza e partecipazione politica, si tornerà più diffusamente *infra* al capitolo 3.

### 1.1.4. *Il principio di discussione.*

Ulteriore tratto caratterizzante i moderni sistemi democratico-rappresentativi è il c.d. "principio di discussione" – secondo la tradizionale e risalente formula propria del parlamentarismo liberale del c.d. *government by discussion* – che si sostanzia nell'esigenza che le decisioni pubbliche siano (almeno in teoria) il frutto dello scambio dialogico e del confronto tra i rappresentanti in seno all'assemblea [36]. Il Parlamento nasce origina-

---

[32] B. MANIN, *I principi*, cit., pp. 193-194.

[33] Cfr. J. MADISON, *The Federalist No. 10* (1787).

[34] Corte cost., sent. 17 aprile 1969, n. 84, Considerato in Diritto n. 5.

[35] Corte cost., sent. 29 aprile, 1985, n. 126, Considerato in Diritto n. 6.

[36] Su cui N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 80, che rileva come il principio di discussione si radichi nell'"idea che la verità, o qualcosa di molto simile ad essa, possa scaturire dal libero confronto e dalla libera discussione delle diverse opinioni".

riamente proprio con questa funzione e la necessità di una discussione, di una deliberazione, che facesse sintesi tra molteplici interessi particolari, è presente nel pensiero di molti teorici del "governo rappresentativo", sin dal XVIII e, soprattutto, XIX secolo (e poi ripresa dai fautori della democrazia deliberativa, *infra* § 3.2).

Lo stesso Sieyès rilevava al riguardo che il dibattito, il disaccordo, il confronto costituiscono la cifra di un sistema fondato sulla rappresentanza politica, il quale rifugge, al contrario, l'idea che la composizione dei diversi punti di vista ed interessi sia rimessa all'intervento di una volontà superiore che, calandosi dall'alto, silenzi tutte le altre voci. Scriveva al riguardo l'abate francese: "senza dubbio l'interesse generale non è niente, se non è l'interesse di qualcuno; è quell'interesse particolare che si trova a essere comune alla maggior parte dei votanti. Di qui la necessità di una competizione fra le opinioni" [37].

L'importanza conferita al momento del confronto discende dalla natura collettiva ed eterogena che caratterizza le assemblee rappresentative, ove si rivela necessario ricondurre a unità le diverse istanze di cui si fanno portatori gli eletti, raggiungendo così il consenso su di una posizione comune. Allo stesso tempo, il necessario previo confronto non può far venir meno l'esigenza che le decisioni siano, tuttavia, ad un certo punto, assunte a maggioranza [38]. In una democrazia rappresentativa, infatti, ogni decisione pubblica, per divenire tale, necessita di ottenere almeno il consenso della maggioranza (solitamente relativa, in taluni casi qualificata) dei componenti l'assemblea [39]. Al contempo, ciò non fa venire meno l'esigenza di una discussione, dal momento che il confronto e il dialogo sono parimenti essenziali, incoraggiando la riflessione e la giusta considerazione

---

[37] E. SIEYÈS, *Vues sur les moyens d'execution don't les representants de la Franc pourront disposer en 1789*, Paris, 1789, p. 92.

[38] La regola della maggioranza, come criterio per addivenire ad una decisione vincolante per la generalità dei consociati, è postulata già da J. LOCKE, *Second Treatise of Government* (1689), cap. VII, par. 96, in ID., *Two Treatise of Government*, a cura di P. CASLETT, Hackett Pub Co Inc., Cambridge, 1960, pp. 331-332.

[39] V. B. MANIN, *I principi*, cit., p. 210, che rileva come: "la funzione della discussione volta alla persuasione non è quella di prendere decisioni, né necessariamente quella di produrre proposte su cui decidere, ma solo produrre consenso in una situazione in cui nessuna volontà individuale è autorizzata a imporsi sulle altre".

degli interessi collettivi in una prospettiva di lungo periodo e non meramente contingente [40].

1.1.5. *I principi e le regole costituzionali come limite al potere.*

Infine, ultimo elemento strutturale dei regimi rappresentativi va rinvenuto nella circostanza che le moderne Costituzioni pongono sempre, seppur in forme diverse, limiti al potere, limiti che sono modificabili esclusivamente secondo procedure di revisione costituzionale aggravate. Trattasi di un profilo che circoscrive i margini di azione degli organi rappresentativi, in cui si esplica la sovranità popolare: in Costituzione, infatti, è fissata una cornice di regole e principi – di ordine superprimario – che rappresentano *le forme* e *i limiti*, che definiscono, da una parte, i margini di intervento dei governati nei processi democratici istituzionalizzati, dall'altra, il perimetro entro cui possono muoversi i governanti e quindi, in altre parole, entro cui può essere esercitata la delega [41].

Per concludere, può affermarsi che il "governo rappresentativo" si caratterizza per il fatto che trattasi di un modello che non intende dare vita ad un sistema in cui la comunità governa se stessa, ma piuttosto che si incentra sull'esercizio della delega da parte dei governati ai governanti, delega in base alla quale le decisioni sono rimesse nelle mani di un gruppo ristretto di rappresentanti, che, dopo averle sottoposte a discussione, le adottano secondo la regola della maggioranza. Essi esercitano la loro funzione senza vincolo di mandato alcuno, ma con un controllo a posteriori e retrospettivo del popolo, detentore ultimo della sovranità, controllo che si sostanzia principalmente (ma non esclusivamente) nel momento delle elezioni, da tenersi a cadenza regolare [42].

---

[40] J. MADISON, *The Federalist No. 10* (1787), ripreso da J. ROSEN, *America Is Living James Madison Nightmare*? in *The Atlantic*, October 2018.

[41] Su questi aspetti si rinvia a E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza,* cit., pp. 246 ss.

[42] Cfr. la ricostruzione conclusiva di B. MANIN, *I principi*, cit., p. 212 ss.

### 1.2. *La democrazia degli antichi e la ciclica tensione verso un ipotetico "auto-governo" del* demos*: la (controversa) nozione di "democrazia diretta".*

Sebbene il modello rappresentativo fu quello che riuscì ad imporsi, è pur vero che, ad allargare lo sguardo, non è stato l'unico sistema di governo sperimentato nel corso del tempo, bensì si riferisce a quella particolare articolazione del rapporto tra cittadini e Stato che si è affermata, a partire dalla fine del XVIII secolo, specie nel mondo occidentale.

Nel tempo sono state, infatti, elaborate forme e articolazioni alternative, talora radicalmente differenti, di decisione collettiva. Tra queste, un esempio di sicuro rilievo è rappresentato dal modello della c.d. "democrazia ateniese", sperimentata nel V-IV secolo A.C. nell'antica Grecia e, in particolare, nella città di Atene, culla della civiltà classica.

Si tratta di un modello di governo, che, per quanto lontano nel tempo, ha sempre avuto un impatto significativo nel pensiero giuridico e filosofico dei secoli successivi, sino a conservare eco ancora ai nostri giorni. Il sistema dell'agorà è stato, infatti, preso a riferimento come modello ideale di "auto-governo" del *demos* ed è frequentemente stato interpretato come paradigma di un'autentica – e mitica – democrazia diretta. Ne sono così, sovente, stati messi in luce i tratti distintivi e di contrapposizione rispetto al modello rappresentativo, che invece andava progressivamente affermandosi in epoca moderna. Nel celebre discorso sulla libertà degli antichi contrapposta a quella dei moderni, Benjamin Constant osservava, infatti, al riguardo, come "la libertà degli antichi consisteva nell'esercitare collettivamente ma direttamente molte funzioni dell'intera sovranità, nel deliberare sulla piazza pubblica sulla guerra e sulla pace, nel concludere con gli stranieri i trattati di alleanza, nel votare le leggi, nel pronunciare i giudizi; nell'esaminare i conti, la gestione dei magistrati, nel farli comparire dinanzi a tutto il popolo, nel metterli sotto accusa, nel condannarli o assolverli" [43].

Nonostante le profonde differenze strutturali che dividono la società ateniese dalle moderne società contemporanee, una breve ricostruzione di

---

[43] B. CONSTANT, *Il discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, (1819), Einaudi, Torino, 2005, p. 50.

quell'esperienza pare in questa sede utile, anche in ragione del fatto che, come si avrà modo di illustrare, sovente gli studi sulla democrazia digitale richiamano il modello dell'agorà, proprio nel tentativo (utopico) di riproporlo, a distanza di oltre due millenni, per il tramite delle nuove tecnologie. Al fondo di queste ricerche si può rintracciare una tensione, costante, che connota molte delle teorie sull'uso delle *ICT* come strumenti per l'intervento del *demos* nei processi democratici: alcune, più sfumate, si sono poste come obiettivo quello di "democratizzare" i modelli di democrazia rappresentativa già vigenti ed esistenti; altre, più estreme, si sono proposte di realizzare un vero e proprio sistema di democrazia diretta digitale, nel quale il popolo si auto-governi grazie all'ausilio di strumenti tecnologici, che consentano all'individuo di farsi Stato e sostituirsi così ai rappresentanti, i quali sarebbero rinunciabili [44].

Sotto questo profilo, è, tuttavia, importante distinguere l'antica democrazia ateniese "ideale" da quella "reale". Spesso, infatti, quando si pensa al sistema di governo degli antichi greci, si immagina che il popolo esercitasse direttamente tutti i poteri politici, riunendosi quotidianamente in assemblea, e si auto-governasse senza forma di intermediazione alcuna. Per la verità, gli studi più attenti sulla democrazia ateniese ci offrono una realtà più sfumata [45]. Anzitutto, l'*ekklesia* – per quanto organo

[44] Una simile visione riecheggia nel pensiero dei padri fondatori del MoVimento 5 stelle, Gianroberto Casaleggio e Beppe Grillo, v. G. CASALEGGIO, *Web ergo sum*, Sperling & Kupfer, Milano, 2004, spec. pp. 23-25, ove può leggersi: "il termine democrazia diretta descrive un nuovo rapporto tra i cittadini ed i loro rappresentanti, un'evoluzione del sistema democratico più che un suo superamento. La democrazia attuale opera sul principio della delega, non di partecipazione diretta: con il voto si esaurisce il rapporto degli elettori con i candidati e con le scelte che verranno da questi attuate. Si vota senza essere informati, per abitudine, per simpatia. [...] La Rete ridefinisce il rapporto tra cittadino e politica consentendo l'accesso all'informazione in tempo reale su un qualsiasi fatto, ed il controllo sui processi attivati dal governo centrale o locale. La democrazia diretta introduce la centralità del cittadino". Cfr. sul punto anche G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Cedam, Padova, 2017, spec. p. 60 ss.

[45] Cfr. R. DAHL, *Sulla democrazia*, cit., p. 32 ss.; G. FASSÒ, *La Democrazia in Grecia*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 11-257; K. HURT RAAFLAUB-J. OBER-R.V. WALLACE, *Le origini della democrazia nell'antica grecia*, Ariele Edizioni, Milano, 2011, pp. 12-268.

centrale nell'articolazione di quel sistema di governo, dal momento che deteneva il potere decisionale in ambito bellico, finanziario e legislativo – non era l'unica istituzione deputata a prendere le decisioni. Oltre che dai magistrati, l'assemblea era, infatti, affiancata nella gestione della cosa pubblica dalle Corti (i magistrati), dalla *Boulè* e, a partire dal IV secolo, dai *nomothetai.* La funzione dei magistrati era determinante dal punto di vista amministrativo ed esecutivo, anche se questi non detenevano il potere decisionale. Le cariche magistratuali erano di natura collegiale, di durata annuale e, soprattutto, frutto di un sistema di estrazione a sorte. Accanto alle magistrature stava un altro organo di particolare importanza, il c.d. Consiglio (*Boulè*), i cui membri (500) erano anche essi nominati a sorte per la durata di un anno, deputato a deliberare sulle proposte da sottoporre all'*ekklesia* e detenendo, altresì, importanti funzioni in ambito militare e in politica estera [46].

La suddivisione del potere, quindi, risultava più articolata di quanto si possa a prima vista immaginare; inoltre, un ruolo determinante era rappresentato dal metodo dell'estrazione a sorte per la scelta delle cariche, concepito quale strumento per garantire l'*isegoria* tra tutti i cittadini. Al fine di comprenderne appieno l'importanza, occorre tenere in considerazione un altro corpo: gli *heliastai,* che venivano scelti ogni anno, appunto a sorte, e che andavano poi a comporre le corti popolari, le quali si occupavano a loro volta dei processi politici e, in particolare, della c.d. *graphè paranomon* [47]. Qualsiasi cittadino poteva, infatti, fare causa di illegalità contro una proposta sottoposta all'Assemblea, rivolgendo l'accusa alla persona che avesse avanzato la proposta incriminata. Una simile accusa di legalità aveva come effetto quindi quello di porre le decisioni politiche dell'Assemblea sotto il controllo delle Corti [48]. Infine, nel IV secolo A.C., un altro organo, sempre nominato con estrazione a sorte, divenne decisivo: i *nomothetai*; si decise, infatti, che l'*ekklesia* non avrebbe più approva-

[46] Cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza,* cit., pp. 243-244 e bibliografia ivi citata.

[47] Cfr. B. MANIN, *I principi*, cit., pp. 22-24.

[48] Sull'articolazione degli organi nella democrazia ateniese si rinvia, più diffusamente, a M. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 19 ss.

to leggi, ma solo decreti, e che le decisioni legislative sarebbero state lasciate a questi ultimi [49].

Da questa breve (ed inevitabilmente sommaria) ricostruzione del modello di governo ateniese, si può trarre la conclusione che il ruolo dell'Assemblea, per quanto rilevante, era, tuttavia, contro-bilanciato dalla presenza anche di altri organi, nei quali il *demos* non si auto-governava affatto direttamente ma in cui rilevavano forme di intermediazione [50].

Piuttosto, il vero elemento distintivo era rappresentato da un metodo – poi abbandonato dal modello rappresentativo e che, invece, talora riaffiora nelle teorie sulla democrazia digitale – quale quello dell'estrazione a sorte, che consentiva un rinnovamento ciclico e continuo, permettendo ai cittadini, a turno, di ricoprire sia il ruolo di governanti che di governati. Un simile meccanismo, nell'ottica degli antichi greci, avrebbe consentito al cittadino, che si trovasse in un determinato momento al potere, di immedesimarsi nel resto della popolazione, poiché egli stesso era stato governato a sua volta da altri; non solo, sarebbe stato così consapevole che, una volta terminato l'incarico, sarebbe tornato a fare parte del *demos* e ad obbedire a decisioni prese dall'alto. L'estrazione a sorte sembrava quindi preferibile all'elezione, poiché permetteva il continuo rigenerarsi

---

[49] Cfr. B. MANIN, *I principi*, cit., pp. 27-28, che osserva: "nel IV secolo, dunque, l'attività legislativa assunse le forme seguenti. All'inizio di ogni anno il codice delle leggi esistenti era sottoposto all'approvazione dell'Assemblea. Se una legge in vigore era rifiutata dall'Assemblea, chiunque poteva proporne una nuova con cui sostituirla. L'Assemblea poi nominava cinque cittadini per difendere la legge esistente e le due parti sostenevano la propria causa di fronte ai *nomothetai*. In aggiunta, in qualsiasi momento dell'anno, un cittadino poteva proporre che una legge particolare fosse abolita e sostituita con un'altra. Se egli riusciva a ottenere l'appoggio dell'assemblea, la procedura era allora la stessa del caso precedente. Infine, sei magistrati avevano il compito di controllare costantemente le leggi. Se rilevavano che una legge non era valida, o se due leggi sembravano essere in conflitto, portavano il caso di fronte all'Assemblea. Se quest'ultima decideva in tal senso, prende allora avvio il processo di revisione da parte dei *nomothetai*".

[50] *Ivi*, p. 28, che rileva come: "oggi quando distinguiamo fra la democrazia rappresentativa e quella diretta immaginiamo di solito che in quest'ultima tutti i poteri politici importanti fossero esercitati dal popolo riunito in assemblea. A un esame più attento del sistema istituzionale impiegato nell'antica Atene risulta che questa immagina è falsa. Anche lasciando da parte i magistrati, tre istituzioni diverse dall'Assemblea, ossia il Consiglio, le Corti e *nomothetai* esercitavano una funzione politica di primaria importanza".

dei corpi politici con nuovi membri, impedendo la rielezione dello stesso soggetto e il concentramento di interessi privati. Eco di un simile meccanismo, ove "uno vale uno", possono rintracciarsi (non a caso) in alcune elaborazioni sulla democrazia digitale, ove si assiste ad una critica del modello della delega rappresentativa (*infra* Cap. 2 e, per l'esperienza del MoVimento 5 Stelle, Cap. 4).

In sintesi, nel modello della democrazia ateniese, gli organi richiamati erano considerati parte del governo "diretto", non perché effettivamente vi partecipassero contemporaneamente tutti i cittadini (e, quindi, non in ragione del fatto che si realizzasse un effettivo auto-governo), ma piuttosto poiché era data a questi la possibilità, a rotazione, di prendere parte alla gestione della *res publica* in condizioni di *isegoria*[51].

Nell'organizzazione della vita politica della *polis* va tenuto in considerazione, altresì, che vi era una chiara "auto-regolazione" da parte della comunità, testimoniata, in particolare, dagli istituti dell'ostracismo e della *graphè paronomon*[52]; tale forte tendenza alla auto-regolazione è testimoniata dalla circostanza che "il diritto di parola nell'Assemblea, dove gli stolti non erano tollerati, era esercitato da pochi, la condotta assembleare riconosceva l'esistenza della competenza politica e tecnica, e in ciascun periodo faceva assegnamento su un esiguo numero di uomini che tracciavano le alternative politiche tra le quali operare una scelta"[53].

Inoltre, non bisogna dimenticare che la democrazia ateniese cui spesso ci si richiama come modello di democrazia "autentica" escludeva dalla partecipazione politica la larga maggioranza della popolazione adulta, che non aveva piena cittadinanza (in particolare, tre categorie: le donne, i meteci e gli schiavi). La scarsa inclusività era, pertanto, un tratto distintivo della "democrazia" (sempre che di democrazia si possa, alla luce di tali rilievi, davvero parlare) degli antichi.

Infine, un simile modello di governo non poteva che funzionare solo all'interno dei membri della stessa *polis*, quindi esclusivamente in realtà di piccole dimensioni[54].

---

[51] *Ivi*, p. 29 ss.

[52] Come ricorda G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica*, cit., p. 66.

[53] Così M. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, cit., p. 24.

[54] Come ricorda R. DAHL, *La Democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma,

In definitiva, dalle considerazioni che precedono si giunge alla conclusione che la "democrazia degli antichi" sia stata spesso idealizzata agli occhi dei moderni e che, in realtà, una vera e propria democrazia diretta – intesa quale pieno auto-governo del *demos* – non sia esistita nemmeno nella mitica agorà ateniese.

E, tuttavia, il suo richiamo è rimasto forte nei secoli. Basti qui brevemente ricordare le tesi di J. J. Rousseau, uno dei padri fondatori della democrazia moderna. Ad avviso del filosofo ginevrino, la sovranità, infatti, in quanto esprimentesi nella volontà generale, sarebbe da intendersi come inalienabile e non rappresentabile. Un celebre passaggio del *Contratto Sociale* è in questo senso di limpida chiarezza. Scrive Rousseau: "la sovranità non può essere rappresentata per la medesima ragione per cui non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta: o è essa stessa o è diversa, non c'è una via di mezzo. I deputati del popolo non sono dunque, né possono essere, i suoi rappresentanti, ma soltanto i suoi commissari: non possono concludere nulla in maniera definitiva. Ogni legge che il popolo in persona non abbia ratificato è nulla, non è una legge. Il popolo inglese ritiene di esser libero: si sbaglia di molto; lo è soltanto durante l'elezione dei membri del parlamento. Appena questi sono eletti, esso è schiavo, non è nulla. Nei brevi momenti della sua libertà, l'uso che ne fa giustifica davvero che esso la perda" [55].

Nella visione di Rousseau, pertanto, se la *volontè generale* non può essere divisa, i deputati possono essere soltanto *commissaries*, mandatari, ma non rappresentanti. Il rifiuto del concetto di rappresentanza, che Rousseau ritiene essere stata ereditata dal governo feudale, "quell'iniquo e assurdo governo nel quale la specie umana si è degradata e in cui il nome di uomo era in disonore" [56], è radicale. Che un filo rosso tra una visione "idealizzata" della democrazia degli antichi e le teorie del filosofo ginevri-

---

2005, pp. 37-38. È il c.d. *problem of scale*, che, come si vedrà nel prosieguo del lavoro, i teorici della democrazia diretta digitale mirano a superare grazie alle opportunità offerte dai moderni strumenti informatici (*infra* Cap. 2).

[55] J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), Libro III, Cap. XV, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 180-181.

[56] *Ivi*, p. 181.

no sussista è testimoniato dal fatto che Rousseau, a sostegno delle proprie tesi, ricordi proprio come nell'antica Grecia "tutto ciò che il popolo doveva fare lo faceva direttamente: sedeva continuamente in pubblica assemblea nella piazza. Ma quel popolo viveva in un clima mite, non era avido, i suoi lavori erano fatti dagli schiavi, la grande questione che lo occupava era la libertà […] Non appena un popolo si dà dei rappresentanti, esso non è più libero, non esiste più" [57].

A distanza di quasi un secolo, è l'esperienza della Comune di Parigi a rappresentare un nuovo terreno di sfida per i teorici dell'auto-governo del *demos*. In particolare, Karl Marx, nel ritenere l'esperienza della Comune come un esempio di rivoluzione contro lo Stato stesso, al fine di distruggere "questa esecrabile macchina del dominio di classe", osservava come l'obiettivo della lotta operaria avrebbe dovuto portare all'auto-governo del popolo, che avrebbe trovato un punto di sintesi nell'identità tra governati e governanti [58]. Auto-governo e istanze rivoluzionarie di classe si legano strettamente nel pensiero marxista. Marx identifica, in particolare, alcuni elementi imprescindibili per il governo popolare diretto: la sostituzione dell'esercito regolare con il "popolo armato", cioè la guardia nazionale; l'elezione dei membri dei consigli cittadini, i quali avrebbero dovuto essere revocabili in ogni momento, secondo il principio del suffragio universale e diretto; la Comune (composta dall'insieme dei consigli cittadini), che si sarebbe dovuta strutturare come una "corporazione" di lavoratori, riunendo in sé la competenza legislativa ed esecutiva. Tali riferimenti teorici legittimano e pongono le basi per un concetto di democrazia la cui essenza consiste nell'auto-governo diretto del popolo e nella costituzione di autonomi organi dirigenti derivanti dal

---

[57] *Ivi*, pp. 182-183; sul punto, cfr. le considerazioni di N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., pp. 22-25, che evidenzia come per Rousseau la sovranità del popolo non conosca rappresentanza proprio in quanto consistente nella mera volontà generale. In altri termini, la logica democratica escluderebbe che la moltitudine possa essere rappresentata ed esigerebbe, al contrario, che sussista identità fra governanti e governati. I delegati del popolo devono essere, *rectius* "sono" il popolo stesso. E da questo punto di vista il mandato imperativo non è allora che il mezzo tecnico, per quanto imperfetto, per affermare una simile identità.

[58] Cfr. K. MARX, *Erster Entwurf zum "BurgerKrieg in Frankreich",* pubblicato in K. MARX-F. ENGELS, werke, vol. 17, Karl Dietz Verlag, Berlino, 1962, p. 541 ss.

popolo, i quali agiscono per il popolo e come il popolo [59].

Le elaborazioni di Rousseau prima, e Marx in seguito, si scontrano, tuttavia, nello Stato moderno contro elementi tecnico-fattuali, che rendono impraticabile una forma di governo popolare diretto. Anzitutto, l'enorme estensione territoriale degli ordinamenti statuali moderni e il grande numero dei loro abitanti. Ad essere scomparsa è, infatti, la *polis*, cioè quella realtà che aveva in mente Rousseau quando parlava di "uno stato piccolissimo in cui il popolo sia facile a ragionare, ed in cui ciascun cittadino possa agevolmente conoscere tutti gli altri" [60]. Dagli innumerevoli studi che, nel corso del XX secolo [61], sono stati elaborati in materia emerge, tuttavia, come il problema non sia solo legato alla dimensione degli Stati nazionali, ossia, per così dire, di carattere meramente quantitativo. A mancare è, infatti, anche la totale devozione dei cittadini alla vita pubblica o, per prendere a prestito le parole di Norberto Bobbio, "la riduzione di tutti gli interessi umani agli interessi della polis, la politicizzazione integrale dell'uomo" [62]. Condizioni ulteriori e imprescindibili per la realizzazione di un sistema di auto-governo pieno ed efficiente. Non solo. È l'intero sistema politico ed economico ad essersi evoluto, divenendo molto più complesso di quello ateniese. È cambiata l'idea stessa di popolo, non più una "piccola comunità tutta legata, cementata da un ethos indifferenziatamente religioso morale e politico" [63], ma "una società atomizzata, squilibrata, disordinata" [64]. Questi cambiamenti – inevitabili, visti i due millenni e mezzo intercorsi – hanno prodotto un mutamento radicale della concezione stessa di democrazia. In un simile contesto, la rappresentanza diventa, quindi, indispensabile e lo stesso può dirsi con

---

[59] Cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza,* cit., pp. 233-235.

[60] J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, (1762), Libro III, Cap. IV, cit., p. 146. Tanto che lo stesso Rousseau era consapevole che le proprie teorie sarebbero state applicabili solo a piccole realtà e che nella "democrazia dei moderni" la democrazia diretta non fosse effettivamente praticabile, ma piuttosto un ideale cui tendere.

[61] Cfr., ad esempio, G. SARTORI, *Democrazia e definizioni,* cit., p. 18 ss.; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 20 ss.

[62] N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 31.

[63] G. SARTORI, *Democrazia e definizioni,* cit., p. 157.

[64] *Ivi*, p. 19.

riferimento gli organi dirigenti di unità di azione politica e sociale di ogni comunità politico-statale (in particolare quello esecutivo e legislativo, cui si affianca quello giudiziario secondo la tradizionale divisione dei poteri di Montesquieu), affinché quest'ultima possa dapprima costituirsi, in un secondo momento mantenersi cementata nel tempo, infine, funzionare.

Al modello rappresentativo lo Stato moderno affida, dunque, la propria concezione di democrazia, "facendo appello al principio rappresentativo come strumento per realizzare una "gerarchizzazione delle funzioni", tale che l'esecutivo e il giudiziario risultassero in posizione subordinata rispetto al legislativo, in quanto titolare della produzione normativa concernente, innanzitutto, i diritti dei cittadini" [65]. La democrazia diretta, nel senso di sistema auto-governo del *demos*, risulta, al contrario, inadeguata "rispetto alla possibilità di formazione e di espressione della volontà popolare, circa la forma di realtà e la capacità di azione di gruppi umani organizzati, in particolare delle comunità politiche, e infine circa le condizioni di realizzazione della democrazia come potere al popolo" [66]. In un simile contesto, tuttavia, non si perde completamente la convinzione che il popolo debba, in una qualche forma, intervenire, fare sentire la propria voce, al di là del solo momento elettorale. A conferma di ciò, le moderne Costituzioni hanno individuato specifici istituti c.d. di "democrazia diretta" o, per utilizzare una definizione più adeguata, di "partecipazione

---

[65] E. CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi*, 2017, 1, pp. 3-4; sul punto, cfr. anche M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato* in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 16-17 marzo 2000, pp. 109-119.

[66] Secondo l'illuminante ricostruzione di E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza,* cit., p. 234. Anche C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., p. 272 ritiene insostituibile la rappresentanza, rilevando che, anche quando la democrazia diretta fosse pienamente attuata (ossia nell'ipotesi in cui tutti i cittadini attivi fossero effettivamente riuniti in una piazza) si avrebbe, comunque, una rappresentanza, poiché anche questi soggetti non rappresenterebbero davvero, in quanto somma, l'unità politica del popolo: questa è, in altri termini, superiore comunque rispetto all'assemblea materialmente riunitasi in un certo tempo e in un certo luogo.

popolare di tipo istituzionale" [67], da innestare sul "tronco rappresentativo" e che siano compatibili con le forme e limiti proprie di tale modello di organizzazione e divisione del potere [68].

Si tratta di strumenti finalizzati ad attribuire un ruolo più immediato (o quantomeno caratterizzato da un inferiore livello di mediazione) alla "voce" del popolo, nell'ottica di una maggior dinamizzazione della logica della rappresentanza e della delega, così da veicolare all'interno del circuito decisionale e di potere le istanze provenienti dal "basso". In particolare, tali istituti sono concepiti allo scopo di mantenere in comunicazione la funzione di governo col principio di sovranità popolare di fronte alle dinamiche evolutive dei valori che man mano si affermano nello Stato-comunità; essi, in sostanza, valgono a "perfezionare le potenzialità della sovranità popolare, in quanto capace di manifestazioni, partecipative e deliberative, di segno antagonista rispetto alla volontà dello Stato-persona" [69].

Tanto premesso, terminata quindi la ricostruzione dell'*humus* teorico, giuridico e filosofico su cui i due grandi modelli di democrazia (rappresentativa e diretta) si sono andati strutturando, contrapponendosi ed integrandosi tra loro, si ritiene ora utile calare, momentaneamente, la riflessione sulle modalità con cui tale rapporto si è sviluppato nel nostro sistema costituzionale.

## 2. *La (difficile) convivenza tra istituti di partecipazione popolare e modello rappresentativo nel sistema costituzionale italiano.*

L'analisi delle modalità con cui i Costituenti hanno coniugato i principi del governo rappresentativo con le istanze di una necessaria dinamiz-

---

[67] Per riprendere la definizione di M. LUCIANI, *Il referendum,* cit., spec. pp. 159-161, su cui *infra* più approfonditamente § 2.1.2.

[68] Cfr. N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. QUAZZA (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Tirrenia Editrice, Torino, 1978, p. 32, secondo il quale "democrazia rappresentativa e democrazia diretta non sono due sistemi alternativi, nel senso che laddove c'è l'una non ci può essere l'altra, ma sono due sistemi che possono integrarsi a vicenda". Su questa posizione, cfr., anche, A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Cedam, Padova, 2001, p. 82 ss.

[69] E. CASTORINA, *Democrazia diretta*, cit., p. 6.

zazione e di un rafforzamento della partecipazione "dal basso" non può che prendere le mosse dall'art. 1 Cost. – architrave dell'intero ordinamento costituzionale – il quale, da un lato, sancisce come la sovranità appartenga al popolo, ma, dall'altro, si premura di precisare che la stessa debba essere esercitata nelle forme e nei limiti prescritti dalla Costituzione stessa. Forme e limiti, che, come evidenziato in dottrina [70], non sono certo espressione del mito "rousseauniano" della democrazia diretta, ma nemmeno di quel filone di pensiero secondo il quale la sola forma di democrazia sarebbe quella rappresentativa-parlamentare di stampo liberale.

La Costituzione fa, al contrario, propria una concezione che si fonda sulla "complementarietà" tra sistema rappresentativo, che rimane il modello di riferimento su cui si struttura l'intero edificio costituzionale, e istituti c.d. di democrazia diretta o, più correttamente, di partecipazione popolare [71]. Da questo punto di vista, merita, anzitutto, di essere ricordato come, in Assemblea costituente, si aprì un acceso dibattito sulla formula più adeguata al fine di definire il concetto di "appartenenza" della sovranità al popolo di cui all'art. 1. In particolare, la discussione si incentrò su quale avrebbe dovuto essere il verbo più appropriato da utilizzare. Vi era chi sosteneva, da una parte, che in una democrazia necessariamente la sovranità "risieda" nel popolo e, dall'altra, coloro i quali, invece, ritenevano che questa "emani" dal popolo. Nelle spiegazioni date dai Costituenti per giustificare l'una o l'altra posizione, si comprende come fosse particolarmente sentita la necessità di definire strumenti di raccordo tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Sul punto, di interesse risultano le considerazioni dell'Onorevole Lucifero, che propendeva per l'utilizzo della prima formula, insistendo sul presupposto

---

[70] *Ex plurimis*, v. A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta*, cit., p. 81 ss.; M. OLIVETTI, *Articolo 1*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

[71] Cfr., sempre, A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta*, cit., p. 82. Il tema della possibilità di innesto di istituti di democrazia diretta in un modello che non poteva che essere rappresentativo è presente chiaramente nel pensiero di uno dei massimi Padri costituenti, cfr. M. RUINI, *Il Referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1956, p. 13, che affermava: "non è oggi possibile un regime di democrazia diretta […] la democrazia è essenzialmente rappresentativa; e si possono avere soltanto contemperamenti e, come si dice, innesti di democrazia diretta".

che il popolo fosse il titolare permanente della sovranità e che tale rimanesse anche al momento dell'elezione degli organi rappresentativi, i quali invece sarebbero semplicemente delegati ad esercitare la sovranità in nome del popolo medesimo. Temeva, infatti, che l'utilizzo del verbo "emanare" potesse evocare l'idea di un popolo che si spogliasse della propria sovranità nel momento elettorale, investendone i rappresentanti [72]. A queste considerazioni rispose l'Onorevole Tosato, il quale negava che la sovranità potesse risiedere nel popolo, poiché altrimenti in un sistema parlamentare le decisioni assunte si sarebbero poi dovute sottoporre ad un'approvazione popolare continua [73]. Tali diversità di vedute trovarono un punto di incontro nella seconda parte del secondo comma dell'art. 1 Cost.: la *sovranità* sarebbe, quindi, dovuta *appartenere* al popolo, ma si sarebbe dovuta esercitare solo *nelle forme e limiti* della Costituzione. Simili forme e limiti possono essere ricondotti, in estrema sintesi, a quei principi, di cui si è detto nelle pagine precedenti, che sovrintendono ogni governo rappresentativo, integrati, tuttavia, dall'innesto di "rami" partecipativi.

Alla luce di quanto premesso, un primo punto fermo risiede nella constatazione che, nel modello costituzionale delineato dai Costituenti nel 1948, la rappresentanza non è, pertanto, "un *second best*, qualcosa di cui ci si debba accontentare *faute de mieux* (perché non ci sono più le condizioni materiali in cui fiorì la democrazia dell'agora)" [74], ma piuttosto la modalità di organizzazione del potere politico meglio corrispondente alla complessità sociale, all'esigenza di stabilità del sistema istituzionale, alla necessità di delineare le forme di esercizio del potere, prerogative della maggioranza e spazi di autonomia delle minoranze. Un sistema in cui il rappresentante eletto non è legato alle istruzioni ricevute dalla base elettorale, ma svolge la propria funzione in autonomia e ove la

---

[72] Cfr. l'intervento dell'On. Lucifero in *Resoconto sommario della seduta plenaria della Commissione per la Costituzione, 22 gennaio 1947*, pp. 141-143.

[73] Cfr. l'intervento dell'On. Tosato, *Resoconto sommario della seduta plenaria della commissione per la Costituzione in seduta plenaria, 22 gennaio 1947,* pp. 141-144.

[74] M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa popolare e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, 1, p. 201.

responsabilità politica può essere fatta valere solo in sede elettorale attraverso la (eventuale) mancata rielezione.

La rappresentanza, allo stesso tempo, non costituisce l'unica ed esclusiva modalità di espressione della sovranità popolare. Come si anticipava, la Costituzione, infatti, vi affianca una serie di istituti che si pongono in un rapporto né paritario né antagonista, ma piuttosto di delimitazione e, allo stesso tempo, di integrazione delle potenzialità istituzionali del modello rappresentativo [75]; secondo la dottrina, si tratterebbe anzi di correttivi democratici al mero "parlamentarismo" o a quello che è stato definitivo come "despotismo rappresentativo" [76]. A fare propria tale impostazione è la stessa Corte costituzionale, che, con la nota sentenza n. 106 del 2002 – nel risolvere il conflitto tra enti scaturito dalla delibera della Regione Liguria, recante "Istituzione del Parlamento della Liguria" – in un, delicato, passaggio della motivazione ha precisato come: "l'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità 'appartiene' al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale, si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti" [77]. Nel disegno costituzionale, tra le diverse forme con cui può svolgersi tale sovranità, si inseriscono anche gli istituti di partecipazione popolare, quali il referendum (abrogativo *ex* art. 75 Cost., costituzionale *ex* art. 138 Cost., nonché quelli regionali ai sensi dell'art. 123 Cost. – tra i quali rientra anche quello consultivo – e quelli previsti per le procedure di variazione territoriale *ex* artt. 132 e 133 Cost.), la petizione *ex* art. 50 Cost. e l'iniziativa legislativa popolare *ex* art. 71 Cost.

In via di prima approssimazione, può, pertanto, affermarsi che se, da un lato, il modello costituzionale declina il principio di sovranità popola-

---

[75] Su cui A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta*, cit., p. 82.

[76] Cfr. L. TALMON, *Le origini della democrazia totalitaria*, Il Mulino, Bologna, 1967, p. 302.

[77] Corte cost., sent. 12 aprile 2002, n. 106, con nota di N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno stop (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002,* in *Amministrazione in Cammino*, 10.7.2002.

re innanzitutto tramite i meccanismi tipici del governo rappresentativo (il voto e la delega ai rappresentanti, che assumono le decisioni secondo le procedure previste dalla Costituzione), dall'altro lato, alla rappresentanza non è affidata un'incondizionata "posizione centrale di motore del sistema democratico" [78]: l'ordinamento repubblicano contempla, infatti, una serie di strumenti di "partecipazione popolare", che orientano, integrano e controllano l'attività degli organi di indirizzo politico, in particolare Governo e Parlamento.

### 2.1. *L'innesto di istituti di partecipazione popolare sul circuito rappresentativo.*

Nel momento in cui si affronta il tema dell'innesto di strumenti di partecipazione popolare sul "tronco" rappresentativo, occorre premettere che la Costituzione assegna a questi istituti caratteristiche e ruoli di volta in volta differenti.

Tra il novero di tali strumenti è opportuno distinguere, anzitutto, quelli con cui i cittadini incidono e modificano l'ordinamento giuridico da quelli che, invece, sono privi di una simile forza. Tra i primi, rientra certamente il referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost., che ha rappresentato, anche storicamente, l'istituto di partecipazione popolare più rilevante nel nostro ordinamento. Tra i secondi, abbiamo la petizione, l'iniziativa legislativa popolare, il referendum consultivo, dal momento che, in questi ultimi casi, la deliberazione popolare si combina con quella degli organi rappresentativi e i cittadini rivestono una funzione o semplicemente propositiva o di natura eminentemente consultiva, sebbene in talune circostanze fortemente condizionante [79]. In una terza categoria si può, infi-

---

[78] Come rilevava già A. CHIAPPETTI, *Il referendum nel disegno e nella effettività costituzionale*, in AA.VV. *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Bompiani, Milano, 1978, pp. 89-90.

[79] Su cui, *ex plurimis*, G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, 1, p. 2 ss.; A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1974, 1-276; G.M. SALERNO, *Referendum* (voce), in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 800 ss.; B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 1992, p. 443 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., spec. pp. 645-652; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs.*

ne, collocare il referendum confermativo/oppositivo costituzionale, tramite il quale il popolo non assume una decisione in luogo del Parlamento, ma ha il potere, giuridicamente vincolante, di confermare o respingere una deliberazione già assunta in sede parlamentare all'esito del procedimento di revisione costituzionale *ex* art. 138 Cost. [80].

### 2.1.1. *La petizione* ex *art. 50 Cost. e l'iniziativa legislativa popolare* ex *art. 71 Cost.*

L'analisi può quindi prendere le mosse dall'istituto meno incisivo, la petizione, disciplinata dall'art. 50 Cost., che si realizza in un mero potere di richiesta, da parte dei cittadini, di provvedimenti legislativi o di esporre comuni necessità. Evidenti sono apparsi, sin dal principio della storia repubblicana, i limiti strutturali di tale istituto, dal momento che, da una parte, il soggetto richiedente non possiede una capacità di condizionare le scelte del legislatore cui rivolge la richiesta, bensì un mero potere di "impulso" e, dall'altra, in capo ai rappresentanti è posto esclusivamente un onere di prendere atto della petizione, di trasmetterla alla competente commissione e di procedere, solo in via eventuale, ad un esame istruttorio [81]. Simili limiti e la contemporanea presenza nell'ordinamento di mez-

---

*Partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, FrancoAngeli, Milano, 2012, spec. p. 58 ss.

[80] Su cui, *ex plurimis*, v. P. BARILE, *La revisione della Costituzione*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, ed. II, Barbera, Firenze, 1950, pp. 465-496; M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, cit., pp. 8-78; C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 191-219; C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale (1950)*, ora in *Raccolta di scritti*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1972; A. BALDASSARE, *Il "referendum" costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, 2, pp. 245-260; G. DE VERGOTTINI, *Referendum e revisione costituzionale una analisi comparata,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 2; V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Cedam, Padova, 1995, pp. 12-319; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto-vincoli legislativi*, Padova, 1997, pp. 1-336; M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2002, p. 37 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001, pp. 18-390.

[81] Cfr. R. ORRÙ, *Art. 50*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, p. 1002 ss.

zi ben più incisivi hanno finito per rendere la petizione uno strumento poco "sentito" e, conseguentemente, scarsamente utilizzato dagli stessi destinatari, ossia i cittadini.

Considerazioni analoghe possono svolgersi con riferimento all'iniziativa legislativa popolare, disciplinata dall'art. 71 Cost. Sul punto, è da osservarsi, anzitutto, come in Assemblea Costituente venne respinta la proposta di Mortati di indire un referendum nel caso di inerzia o di mancata approvazione da parte del Parlamento del progetto di legge presentato dagli elettori [82]. La formulazione dell'art. 71, comma 2, Cost. finì, pertanto, esclusivamente per attribuire a 50.000 elettori la possibilità di presentare un progetto di legge redatto in articoli, senza, tuttavia, porre alcun obbligo di esame né di deliberazione da parte delle Camere sul testo [83]. La poca considerazione mostrata dalle Camere nel corso di tutta la storia repubblicana nei confronti dei progetti di volta in volta presentati ha finito col determinare, anche in questo caso, un generale disinteresse da parte dei cittadini: tanto è vero che le proposte di iniziativa popolare non superano le poche decine a legislatura e, soprattutto, la gran parte di esse non viene nemmeno presa in esame dal Parlamento [84]. Proprio nell'ottica di fornire nuova linfa all'istituto, nel 2018, era stato depositato un disegno di revisione costituzionale dell'art. 71 Cost., che, in seguito ad una prima approvazione alla Camera dei Deputati –

---

[82] Cfr. l'intervento dell'on. Mortati, *seduta della Seconda Sottocommissione per la Costituzione*, 21 gennaio 1947, pp. 846-852.

[83] Sull'iniziativa legislativa popolare, cfr. A. CERVATI, *Commento all'art. 71 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione-La formazione delle leggi,* tomo I, 1, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, p. 90 ss. Per alcuni autori, sebbene sotto il profilo formale l'iniziativa legislativa popolare abbia il medesimo valore delle altre forme di iniziativa, "sotto quello sostanziale, proprio perché risulta connessa con il principio democratico, l'iniziativa delle leggi di cui all'art. 71, secondo comma, Cost. può ritenersi una delle forme di esercizio della sovranità popolare evocate dall'art. 1, secondo comma, Cost.", cfr. P. VIPIANA, *La criticabile mancanza*, *nel Regolamento della Camera*, *di una disciplina sul seguito dell'iniziativa legislativa popolare,* in *Consultaonline*, 2020, 3, p. 726.

[84] Per una ricostruzione delle caratteristiche, del dibattito sorto in Assemblea Costituente e dei dati relativi all'uso dell'iniziativa legislativa popolare, si rinvia più diffusamente al Dossier redatto del Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Iniziativa legislativa popolare e referendum*, 6 marzo 2019, pp. 14-111.

anche alla luce dei cambiamenti di governo e di maggioranze parlamentari che si sono susseguiti in quel frangente – si è arenato in Commissione Affari Costituzionali del Senato (ci si riferisce al disegno di legge costituzionale AS n. 1089, *Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum*). La proposta mirava essenzialmente ad introdurre nell'ordinamento il c.d. "referendum propositivo" [85]. Nel testo si prevedeva, infatti, che, qualora una proposta di legge, frutto di un'iniziativa legislativa popolare sorretta da almeno 500.000 elettori (si sarebbe trattato di un'iniziativa legislativa popolare "rafforzata", quindi, che avrebbe affiancato quella "ordinaria" per la quale si richiedono 50.000 firme), non fosse stata approvata dal Parlamento entro 18 mesi dalla sua presentazione o fosse stata approvata con modifiche "non meramente formali", sul testo originario venisse indetto un referendum, a meno che i promotori non vi avessero rinunziato. Per la validità di tale referendum sarebbe stata sufficiente la partecipazione del 25% degli aventi diritto [86].

La dottrina aveva allora evidenziato come un simile istituto potesse essere definito, più nello specifico, come un'iniziativa legislativa:

a) *indiretta*, dal momento che la proposta di legge popolare non era direttamente sottoposta al voto del corpo elettorale, essendo il referendum solo eventuale, subordinato all'esito dei lavori parlamentari. Il referendum sarebbe stato indetto, infatti, al verificarsi di determinate condi-

[85] Evidenzia le criticità di una simile soluzione che scardinerebbe il raccordo tra democrazia rappresentativa e istituti di democrazia diretta, M. D'AMICO, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2019, 2, spec. pp. 3-6.

[86] Parallelamente il progetto intendeva ridurre il quorum di validità, sempre al 25% degli aventi diritto, anche del referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost.; erano poi previste una serie di ipotesi in cui si escludeva l'ammissibilità del referendum, quali le leggi di iniziativa riservata; quelle che presupponessero accordi o intese; quelle che richiedessero procedure o maggioranze speciali; quelle che provvedessero ai mezzi per far fronte a nuove spese; quelle che non avessero contenuto omogeneo e, infine, che violassero la Costituzione. Il giudizio sull'ammissibilità del referendum sarebbe stato affidato alla Corte costituzionale, che avrebbe però dovuto pronunciarsi prima della presentazione della proposta di legge alle Camere, attraverso quindi una forma peculiare di controllo preventivo. Cfr., sul punto, E. CHELI, "*Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*", intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, reperibile in *Osservatorio Costituzionale*, 2019, 1-2, spec. pp. 180-181.

zioni: l'inutile decorso dei 18 mesi previsti per l'esame o l'approvazione del testo con modifiche non meramente formali (salva la rinuncia dei promotori);

b) *popolare*, dal momento che l'iniziativa legislativa sarebbe venuta "dal basso", ossia da una frazione del corpo elettorale (500.000 elettori), il quale sarebbe stato rappresentato da un comitato promotore;

c) *propositiva*, dal momento che l'iniziativa popolare sarebbe stata funzionale a creare nuovo diritto (si sarebbe differenziata, dunque, dagli strumenti di partecipazione popolare in funzione di *controllo* di atti il cui contenuto è stabilito da altri soggetti, come il referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost.).

La dottrina, pur con accenti diversi, aveva rilevato che si trattava di una proposta di revisione costituzionale che "pur essendo puntuale e non essendo afflitta dal male del gigantismo, incide in un nodo essenziale della nostra forma di governo e del nostro sistema politico"[87]. Secondo la tesi maggioritaria[88], infatti, nonostante alcune modifiche migliorative approvate da parte della Camera dei deputati rispetto alla versione originaria[89] il testo di revi-

---

[87] M. LUCIANI, *Audizione innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 13 marzo 2019, p. 1.

[88] Cfr. ad esempio G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 (Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum),* in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2, spec. pp. 13-18; A. MORRONE*, Audizione presso la I Commissione del Senato della Repubblica Sulla proposta di legge costituzionale A.S. n. 1089 recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum,* p. 10 ss.; S. CURRERI, *Audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum (AS 1089)*, pp. 1-7; M. LUCIANI, *Audizione innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 13 marzo 2019, pp. 1-10; G. GRASSO, *Audizione resa il 10 aprile 2019, presso la Prima Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 1089, Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum,* pp. 1-7; P. CARNEVALE, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, Roma, 1° marzo 2019, reperibile in *Osservatorio Costituzionale*, 2019, 1-2, p. 186; M.C. GRISOLIA, *Democrazia diretta e rappresentativa,* in *Osservatorio sulle fonti,* 2019, 2, pp. 2-9.

[89] Tra tutte, il fatto che si fosse deciso di far venir meno la previsione di un referendum su due testi alternativi, quello proposto con l'iniziativa legislativa popolare e quello approvato

sione destava più di una perplessità (tanto che, in seguito, fu accantonato).

Da un lato, vi è stato chi aveva evidenziato come la riforma avrebbe determinato un rapporto di concorso-contrapposizione e non già di equilibrato contemperamento-completamento tra impianto rappresentativo e istituti di partecipazione popolare. A tal proposito, si sottolineava come si sarebbe prodotta una sostanziale atrofizzazione della rappresentanza parlamentare costretta ad assistere alla trasformazione in legge direttamente ad opera del corpo elettorale di una proposta predisposta e sottoscritta da un ristretto numero di elettori [90]. Tra i profili più problematici spiccava il rischio di un "congelamento" dell'attività legislativa. Nell'arco temporale dei 18 mesi, infatti, le Camere avrebbero potuto approvare il disegno di legge di iniziativa popolare oppure un testo alternativo, che, tuttavia, sarebbe rimasto "sospeso" sino al momento del referendum [91]. Al congelamento dell'attività legislativa e al conseguente ridimensionamento delle prerogative delle Camere avrebbe fatto da contraltare, invece, un ruolo politico di primaria rilevanza (ed inedito) del comitato promotore. Un soggetto, tuttavia, privo di qualsiasi legittimazione democratico-rappresentativa, che avrebbe deciso sulla proposta da inviare alle Camere e sarebbe stato arbitro dell'eventuale rinuncia ad indire il referendum [92]. In questi termini, il referendum propositivo non avrebbe pertanto funto da stimolo per il legislatore, ma avrebbe finito per sovrastarlo o sostituirlo [93].

---

dalle Camere, cosa che avrebbe esacerbato la contrapposizione tra corpo elettorale e organo rappresentativo, e si fosse introdotto un quorum di validità del 25% degli aventi diritto.

[90] Cfr. M. D'AMICO, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa,* cit., spec., pp. 3-6; M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa*, in *Federalismi*, 2019, 10, p. 8 ss.; P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2, p. 2 ss.; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 2020, 4, p. 544 ss.

[91] V. U. DE SIERVO, *Alcuni gravi difetti di fondo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2, pp. 2-4; cfr. G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089*, cit., pp. 21-23.

[92] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089,* cit., p. 19; M.C. GRISOLIA, *Democrazia diretta e rappresentativa*, cit., p. 7.

[93] M. BELLETTI, *I rischi*, cit., pp. 3-4.

Dietro lo schermo del referendum [94] si sarebbe introdotto de facto un potere legislativo popolare concorrente a quello delle Camere e del Governo, con una pericolosa contrapposizione tra volontà del corpo elettorale (peraltro sotto lo scacco dell'arbitrio dei promotori) e quella degli organi parlamentari [95]. Allo stesso tempo, è pur vero che si sono registrate prese di posizione, dirette a stemperare simili preoccupazioni, rimarcando, in particolare, come i sistemi rappresentativi necessitano di elementi "dinamizzanti", che impediscano "la 'sclerosi dei meccanismi decisionali' e contengano, per quanto è possibile, il fenomeno dell'autoreferenzialità della classe politica" [96]. Da questo punto di vista, il referendum propositivo, differentemente da quello abrogativo, avrebbe avuto il vantaggio di sfuggire alle "strettoie" e ai limiti della mera abrogazione (*infra* §§ 2.1.2 e 2.1.3).

In definitiva, il caso della riforma avviata nel 2018 (e, tuttavia, ben presto abbandonata), per quanto certamente figlio del clima culturale e politico dell'inizio della XVIII legislatura, è sintomatico della difficoltà di conciliare gli "strumenti partecipativi" con le forme e i limiti del modello rappresentativo, difficoltà che segna l'esperienza del nostro ordinamento costituzionale sin dal principio.

### 2.1.2. *Il referendum abrogativo* ex *art. 75 Cost.*

Se, pertanto, la petizione e l'iniziativa legislativa hanno tradizionalmente rivestito un ruolo marginale, un discorso differente può formularsi con riferimento a quello che è stato l'istituto di partecipazione popolare [97] tradizionalmente più rilevante, il referendum.

In disparte le considerazioni in merito al referendum consultivo – isti-

---

[94] Per una critica sull'utilizzo del termine "referendum propositivo" si veda M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum*, *le proposte di revisione costituzionale*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, reperibile in *Osservatorio costituzionale*, 2019, 1, pp. 201-202.

[95] Cfr. A. MORRONE, *Audizione presso la I Commissione del Senato della Repubblica Sulla proposta di legge costituzionale*, cit., p. 18 ss.

[96] V. M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum*, cit., p. 203.

[97] Per riprendere la definizione di M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., p. 163, che, come si vedrà meglio a breve, non ritiene corretto qualificare il referendum come vero e proprio strumento di democrazia diretta.

tuto che, in conformità all'autonomia riconosciuta dall'art. 123 Cost. alle Regioni nello stabilire forme, modi e criteri per la partecipazione popolare, può essere previsto dai singoli statuti regionali quale strumento di consultazione della cittadinanza di carattere non vincolante[98] – l'analisi si concentrerà essenzialmente sul referendum abrogativo, disciplinato dall'art. 75 Cost., che nel nostro ordinamento è, allo stato, ancora lo strumento più penetrante per "immettere" le istanze provenienti dal "basso" nel circuito rappresentativo e, in questo modo, "dinamizzarlo". Da ultimo, si formuleranno alcune considerazioni su un'ulteriore, particolare, tipologia di referendum, ossia quello oppositivo-confermativo di cui all'art. 138 Cost.

Tali riflessioni si rendono necessarie, anzitutto, per comprendere, più a fondo, la dialettica tra rappresentanza e partecipazione, al centro del presente studio; in secondo luogo, poiché uno degli strumenti che potrebbero essere rivitalizzati dalla digitalizzazione è proprio quello del referendum (*infra* Cap. 5).

Nell'introdurre una tematica complessa come quella del ruolo dell'istituto referendario nell'ordinamento costituzionale, è bene premettere che il *caveat* che ha, da sempre, contraddistinto le riflessioni in materia ruota attorno alle modalità di innesto di un simile strumento sul "tronco" della democrazia rappresentativa. Al riguardo, in dottrina si sono tradizionalmente affermati due differenti orientamenti. Da una parte, la tesi secondo la quale il referendum si inserirebbe in modo organico nel sistema

---

[98] Cfr. B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 1992, p. 444 ss.; v. anche G.M. SALERNO, *Referendum* (voce), in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 1 ss., che così distingue il referendum consultivo dalle altre tipologie di consultazioni referendarie: "al fine di giungere alla più complessiva definizione della natura giuridica del referendum è stata suggerita una distinzione che comprenda tutte le forme referendarie: da una parte vi sarebbero i referendum detti 'deliberativi', nei quali la pronuncia popolare si presenta come la manifestazione di volontà del collegio votante, il referendum si concluderebbe con un atto esprimente la volontà deliberativa del popolo quando a quest'ultimo venisse conferito un potere cosiddetto 'attivo' ovvero la funzione di eliminare la norma (o la decisione) preesistente. Dall'altra vi sarebbero i referendum detti 'consultivi', nei quali la pronuncia popolare si presenta come la manifestazione di giudizio del collegio votante; il referendum si concluderebbe con un atto esprimente il semplice 'parere' del popolo quando a quest'ultimo fosse conferito un potere cosiddetto 'consultivo', ovvero la funzione giuridicamente rilevante di consigliare l'organo pubblico nel processo decisionale in corso".

rappresentativo, senza particolari tensioni o contraddizioni; dall'altra, la posizione di chi, al contrario, ritiene che sussista un conflitto costante tra le due forme di espressione della sovranità popolare, difficilmente conciliabili tra loro [99].

La prima tesi muove dal pensiero dei Costituenti e vede la democrazia rappresentativa aprirsi a forme di partecipazione popolare, i c.d. "rami partecipativi", che dovrebbero innestarsi e dare linfa al "tronco rappresentativo" [100]. Sotto questo profilo, è stato evidenziato come la stessa origine etimologica del termine "*ad referendum*" indicherebbe il riferimento a quell'attività svolta in passato dagli organi rappresentativi, che si recavano presso il corpo elettorale per riferire le decisioni adottate e ottenere *ex post* un consenso. All'origine, si può dire, quindi, che l'istituto referendario avesse una funzione di verifica successiva da parte del popolo sull'attività svolta dai rappresentanti e si inserisse pienamente entro il modello rappresentativo [101]. Oggi, similmente il referendum, specie nella forma abrogativa, conserva quella natura di sanzione *ex post* nei confronti di una decisione assunta dall'organo parlamentare, che viene giudicata non rispondente alle esigenze della base elettorale [102]. In questi termini, il referendum è, secondo la dottrina più autorevole, un istituto che nasce, e mantiene un proprio significato, all'interno del sistema rappresentativo e non al di fuori di esso [103]. Muovendo da una simile prospettiva non sarebbe, dunque, corretto qualificare l'istituto referendario come strumento di "democrazia diretta", dal momento che nulla avrebbe a che vedere con l'esercizio diretto del potere da parte del *demos*, che si caratterizza essenzialmente per la compresenza fisica del popolo in uno stesso luogo (l'agorà, un tempo fisica e, oggi, virtuale *infra* Cap. 2). Andrebbe allora definito, più propriamente, come un istituto di partecipazione popolare di tipo istituzionale, così dando vita ad un sotto-modello "rappresentativo-

---

[99] Cfr., sul punto, la ricostruzione di A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta*, cit., pp. 2-4.

[100] Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., spec. pp. 166-167.

[101] Cfr. M. SALERNO, *Referendum* (voce), cit., p. 5 ss.

[102] Cfr. D. PORENA, *Referendum "legislativo" e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all'orizzonte l'ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo "binario" e "semi-rappresentativo"?*, in *Rivista AIC*, 2020, 2, pp. 224-225.

[103] Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., p. 166.

referendario", nel quale il popolo detiene sia il potere di eleggere i propri rappresentanti, sia quello di compartecipare, tramite appositi strumenti ed entro precisi limiti, alle decisioni pubbliche [104]. In altre parole, ad avviso di tale orientamento, il referendum è da considerarsi "un istituto che possiede un senso proprio nel contesto della rappresentanza e che si può qualificare non già come istituto di democrazia diretta, ma come istituto di partecipazione popolare, di tipo istituzionale" [105]. La differenza rispetto

[104] La tesi secondo la quale sarebbe improprio riferirsi al referendum come istituto democrazia diretta è avanzata da M. LUCIANI, *Il referendum,* cit., spec. pp. 159-161; si veda anche M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum,* cit., p. 202, ove può leggersi "parlare di istituti di democrazia diretta significa evocare una realtà che non è quella del referendum (e men che meno lo è del referendum che s'innesta nel procedimento attivato dall'iniziativa popolare). Diretta è la democrazia che non contempla mediazioni, nella quale la decisione popolare è propriamente immediata; è la democrazia nella quale regna l'isegoria e, dunque, tutti i cittadini hanno pari diritto di parola e di emendamento"; cfr., inoltre, A. MORELLI, *La trasformazione del principio democratico*, in *ConsultaOnline*, 2015, 1, p. 211, secondo il quale alla nozione di istituti di "partecipazione istituzionale" andrebbero ricondotti "il referendum, nelle sue varie applicazioni, l'iniziativa legislativa e la petizione popolare. Tali congegni, infatti, non possono essere qualificati, a rigore, come meccanismi di democrazia diretta, la quale, come si è visto, corrisponde a specifiche esperienze storiche oggi difficilmente riproducibili".

[105] M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., p. 166. Anche se sul punto si veda la posizione espressa da D. PORENA, *Referendum "legislativo" e istituti di democrazia partecipativa*, cit., p. 226: "quanto al referendum abrogativo, quest'ultimo invero appare, sotto certa prospettiva, più vicino al concetto di democrazia diretta: se è pur vero che il referendum non può che intervenire 'a valle' di un *decisum* già consolidato nella forma della legge o dell'atto avente valore di legge, l'abrogazione referendaria rimane infatti estranea al relativo procedimento di formazione. Il referendum, in altri termini, gode di autonomia rispetto all'originario iter di formazione della norma, rispetto al quale non sembra, dunque, poter essere descritto quale mero canale di partecipazione. Ancora, mentre petizione ed iniziativa legislativa sono strumenti privi di valore immediatamente deliberativo ed innovativo, il referendum abrogativo – dotato di suo proprio ed autonomo procedimento che nulla ha a che vedere con quello relativo alla formazione della norma – assomma in sé entrambi i predetti caratteri. L'ipotesi di associare il referendum abrogativo al novero degli istituti della democrazia partecipativa, anziché in quelli della democrazia diretta, sembra potersi sorreggere, al più, su una più lata nozione di democrazia partecipativa: non intesa, cioè, nella mera accezione di 'partecipazione procedimentale' quanto, piuttosto, quale partecipazione al generale processo di innovazione normativa, perennemente in itinere, ed il cui cardine rimarrebbe, in ogni caso, identificato nell'architettura rappresentativa".

alla petizione e alla iniziativa legislativa popolare va rivenuta piuttosto nel fatto che questi ultimi due istituti si caratterizzano per un mero potere di impulso nei confronti dell'attività dell'organo legislativo, mentre il referendum interviene su di una deliberazione già assunta in sede parlamentare e consente al corpo elettorale di incidere e modificare sul piano del diritto positivo l'ordinamento giuridico, esprimendosi su quesiti determinati e puntuali [106]. In definitiva, il referendum, così come, *a fortiori*, gli altri strumenti di partecipazione popolare contemplati dalla Costituzione (peraltro meno incisivi) non costituirebbero "deviazioni autentiche rispetto al modello rappresentativo, quanto piuttosto, a seconda del caso, strumenti ablativi, correttivi, confermativi, oppositivi o di "stimolo" rispetto alla deliberazione del legislatore parlamentare e che trovano, dunque, la loro precipua ragione di vita nella stessa architettura rappresentativa dei poteri" [107].

Al contrario, il secondo orientamento dottrinale, che rimarca una distanza e un'inconciliabilità di fondo tra "democrazia diretta", intesa nella sua accezione più lata, e "democrazia rappresentativa", identifica nell'istituto referendario un canale decisionale autonomo; esso si configurerebbe come uno strumento il cui significato più profondo sarebbe quello di fungere da limite al rischio di un'ipotetica onnipotenza degli organi rappresentativi [108], dovendosi conseguentemente negare la possibilità di un

[106] In particolare, quanto al rapporto con l'iniziativa legislativa popolare, v. M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., p. 160 che evidenzia come il referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost. sia assimilabile "ad una iniziativa legislativa popolare in quanto l'attivazione del procedimento referendario spetta (anche) ad una frazione del corpo elettorale e in quanto il popolo è chiamato a pronunciarsi su una proposta legislativa proveniente in genere dal basso (ancorché meramente abrogativa). È però referendum legislativo in quanto presuppone un previo atto (legislativo) della rappresentanza da conservare o eliminare".

[107] D. PORENA, *Referendum "legislativo" e istituti di democrazia partecipativa*, cit., p. 227. Sulla funzione di "stimolo", dinamizzante del referendum abrogativo, si rinvia ad A. PIZZORUSSO, *Presupposti per una ricostruzione storica del referendum: i referendum di stimolo ed i referendum di rottura*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1978, spec. pp. 157-166.

[108] Cfr., sul punto, A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta*, cit., p. 10 ss., che ricorda la tesi, rimasta in seguito minoritaria, di R. CARRÈ MALBERG, *Considerations theoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlamentarisme*, in *Annuaire de l'Institut international dei droit public*, 1931, II, spec. p. 262 ss.

suo innesto "pacifico" nel tronco rappresentativo, in quanto istituto geneticamente alternativo e concorrente rispetto alla logica che ispira il funzionamento dei canali della democrazia parlamentare, fondati, invece, sulla delega del potere ai rappresentanti.

Delle due tesi dottrinali ora esposte, la Costituzione fa propria la prima. Ne sono prova le parole di uno dei massimi Padri Costituenti, Meuccio Ruini, il quale, all'indomani dell'entrata in vigore della Carta costituzionale, osservava con parole chiare e limpide come "sistema rappresentativo parlamentare e referendum popolare sono ambedue espressioni dello stesso principio di sovranità del popolo" [109]. Dal dibattito sorto in Assemblea Costituente emerge che, muovendo dal presupposto che il popolo nella sua interezza fosse sovrano e che l'attività parlamentare fosse strumentale all'esercizio di tale sovranità, il referendum avrebbe dovuto inserirsi come strumento di controllo sul mandato dei rappresentanti e di dinamizzazione del rapporto tra governati e governanti, accrescendo la capacità di risposta del sistema rappresentativo e immettendo nel circuito decisionale le istanze provenienti dal basso, dalla società, da quello stesso popolo depositario della sovranità [110]. Nel pensiero dei Costituenti il popolo avrebbe quindi dovuto limitarsi ad una partecipazione collaterale e negativa alla funzione legislativa, ma non per questo meno importante rispetto all'operato del Parlamento e del Governo.

In questa cornice, gli strumenti di partecipazione popolare avrebbero dovuto essere realmente preordinati a correggere le disfunzioni del sistema rappresentativo, incidendo sulla determinazione dei tempi e dei contenuti dell'agenda politica e, così, limitare il rischio di chiusura e autoreferenzialità del sistema dei partiti su cui si stava costruendo la Repubblica; dall'altro, si volevano scongiurare i rischi derivanti da un intervento, diretto, disarticolato e poco meditato del popolo nel circuito decisionale e negli equilibri tipici di un sistema rappresentativo.

Non si volle, in definitiva, dare vita ad uno strumento di "democrazia diretta" – come impropriamente spesso si afferma – in contrapposizione

---

[109] M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, cit., p. 26.

[110] Cfr. A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta*, cit., pp. 6-7. Sulla funzione integrativa del referendum nel disegno costituzionale, cfr., più di recente, P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, in *Nomos*, 2020, 1, p. 4 ss.

alla logica della rappresentanza politica, ma piuttosto configurare un istituto, che avrebbe dovuto essere preordinato al buon funzionamento di "un sistema rappresentativo che volesse essere sufficientemente dinamico e aperto alla definizione dell'agenda politica anche da parte di soggetti che in Parlamento non siedono o sono minoritari" [111]. Un sistema, quindi, pienamente e non solo formalmente democratico (nell'accezione più profonda del termine che vede nel popolo il soggetto da cui promana la legittimazione del potere), che si sarebbe dovuto aprire alle istanze della società. Ciò senza rinnegare il ruolo centrale affidato alla rappresentanza politica come canale principale per veicolare le istanze provenienti "dal basso" ai livelli più alti nelle sedi preposte ad assumere le decisioni per la collettività intera.

### 2.1.3. *Le croniche difficoltà di inserimento del ramo referendario sul tronco rappresentativo.*

Sebbene il referendum conservi, quindi, una propria ragion d'essere solo entro il sistema rappresentativo, poiché nasce e si afferma come parte integrante di tale sistema di organizzazione del potere e di gestione del governo della *res publica*, se si sposta l'attenzione sulle modalità con cui tale istituto è concretamente evoluto durante l'età repubblicana, si può, tuttavia, constatare che molte sono state le difficoltà di innesto nel circuito della rappresentanza politica.

La dottrina costituzionalistica ha identificato una serie di cause principali di un simile esito.

Anzitutto, è stato sottolineato il ruolo determinante esercitato dal sistema dei partiti, i quali, in un primo momento, si sono mostrati diffidenti rispetto all'introduzione di istituti di partecipazione popolare e, in seguito, hanno cercato di strumentalizzare il referendum nel gioco politico [112]. Prova tangibile di quello che è stato definito il "muro dell'inter-

---

[111] Come ricorda, limpidamente, M. LUCIANI, *Il referendum,* cit., p. 178.

[112] Cfr. A. CHIAPPETTI, *Il referendum nel disegno e nella effettività costituzionale*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Bompiani, Milano, 1978, spec. pp. 85-97; A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta*, cit., pp. 8-10; P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. Democrazia diretta*, cit., p. 3.

posizione rappresentativa" [113] può essere rintracciata, in primo luogo, nel fatto che l'istituto referendario è rimasto a lungo inattuato. Nell'Italia del dopoguerra né la Democrazia Cristiana né il Partito Comunista avevano, infatti, interesse a favorire un intervento della base popolare nel circuito decisionale: il primo, in quanto partito di maggioranza, intenzionato a mantenere centralità nel gioco politico e, pertanto, poco incline alle potenzialità dinamizzanti ed anche imprevedibili del referendum; il secondo, in ragione sia del fatto che non aveva mai avuto, nel proprio patrimonio valoriale, una particolare attenzione verso forme di "partecipazione dal basso", sia poiché vedeva nel referendum uno strumento potenzialmente divisivo che avrebbe potuto vanificare quella delicata operazione di avvicinamento in corso con la Democrazia Cristiana [114].

Più in generale, non bisogna dimenticare i fragili equilibri politici in cui l'Italia, in piena guerra fredda, si trovava e che sarebbero stati minacciati da una partecipazione disorganizzata delle masse alle decisioni della vita politica del Paese. Con grande fatica, quindi, dopo più di un ventennio, si arrivò all'approvazione della legge n. 352 del 1970 e uno dei più significativi istituti previsti dalla Costituzione repubblicana vide finalmente la luce; è, tuttavia, interessante notare come la scelta non maturò dalla consapevolezza dei partiti di dover dare spazio ad uno strumento partecipativo essenziale nel quadro del sistema di pesi e contrappesi delineato dalla Costituzione, ma fu piuttosto dovuta ad un "calcolo" politico contingente: la Democrazia Cristiana, infatti, "scambiò" la rinuncia all'ostruzionismo parlamentare sul disegno di legge che intendeva introdurre il divorzio con l'approvazione della legge attuativa proprio del referendum abrogativo [115]. Ma, come spesso accade, i corsi e ricorsi della Storia portarono, in occasione del primo referendum repubblicano del 1974, alla vittoria del fronte contrario all'abrogazione della legge su divorzio, segnando una profonda e cocente sconfitta della DC, che ebbe ripercussioni sugli equilibri politici generali, con una successiva forte affermazio-

[113] L'espressione è di A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta*, cit., p. 8.

[114] Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., pp. 174-175;

[115] Cfr. A. CHIMENTI, *Storia del referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 29 ss.

ne del maggiore partito di opposizione, il PC, alle elezioni amministrative del 1975 e, soprattutto, a quelle politiche del 1976. La vicenda del referendum sul divorzio dimostrò plasticamente tutte le potenzialità, dirompenti e imprevedibili, dell'istituto in esame. Ciò spiega, almeno in parte, perché specie i partiti maggiori, negli anni a seguire, abbiano fatto ricorso con parsimonia a tale strumento [116]. In questo quadro, non è un caso che a spingere per la via referendaria fu invece un piccolo partito, quello Radicale, che vide nel referendum uno strumento di lotta politica particolarmente utile nell'ottica di scardinare gli equilibri politici che si erano cristallizzati nella c.d. "Prima Repubblica". La partecipazione "dal basso" venne in questo modo sempre più strumentalizzata per ragioni politiche [117]. Si assistette alla tendenza da parte dei partiti ad "impossessarsi" dello strumento referendario, sia cavalcando e dando il proprio patrocinio ad iniziative proposte *ab externo* da altri soggetti, sia promuovendo in prima persona richieste di referendum; ciò nell'ottica di delegare, in funzione surrogatoria, al popolo scelte politiche, difficili da affrontare in sede parlamentare [118]. A partire dagli anni '90 del secolo scorso è possibile rilevare un'ulteriore tendenza, ossia il tentativo dei partiti di disinnescare l'istituto attraverso l'invito a non recarsi alle urne, di modo da saldare coloro che fossero contrari all'abrogazione alla quota di fisiologica (e cre-

[116] Sul punto M. LUCIANI, *Il referendum.* cit.*,* p. 176, evidenzia come: "già *statu nascenti* la storia del referendum (abrogativo) italiano mostra che quell'istituto non vive separatamente dalla dialettica politico-parlamentare, ma – anzi – ne fa pienamente parte e talvolta può anche essere ridotto ad un suo semplice strumento" e A. CHIAPPETTI, *Il referendum nel disegno e nella effettività costituzionale*, cit., p. 94.

[117] Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum,* cit., pp. 176-177; P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta,* cit.*,* p. 4; A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta*, cit., p. 8; A. CHIAPPETTI, *Il referendum nel disegno e nella effettività costituzionale*, cit., pp. 94-95.

[118] Cfr. P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, cit., p. 8, che evidenzia come il referendum "finisce per essere impiegato per dirimere questioni che, pur pertenendo in modo inequivocabile al territorio della legislazione parlamentare, le forze politiche rappresentate in Parlamento non hanno menomamente la capacità di affrontare e risolvere. In questo modo, il ricorso al popolo funge impropriamente da strumento surrogatorio (e deresponsabilizzante) della rappresentanza politica, capovolgendo il paradigma del meccanismo rappresentativo che carica l'onere decisionale sulle spalle del rappresentante in luogo del rappresentato".

scente) di astensione. Inizialmente tale prassi si rivelò infruttuosa [119], mentre, in seguito, essa ha rappresentato una delle cause del fallimento di molti referendum abrogativi [120].

Ulteriori indizi della difficile interlocuzione tra sistema rappresentativo e referendum vanno, secondo parte della dottrina, identificati nei limiti posti dalla Corte costituzionale, la cui giurisprudenza, a partire dalla nota sentenza n. 16 del 1978, in un processo di crescita e di continua evoluzione dei requisiti di ammissibilità (formali e sostanziali), ha finito per tessere "una rete fitta (anzi una ragnatela)" attorno all'istituto referendario [121]. In dottrina si è rilevato che tale processo abbia trovato la propria ragion d'essere "sia nella prospettiva *ex parte societatis* che […] in quella *ex parte potestatis* del referendum autosufficiente, il cui esito deve assumere (o deve apparire assumere) i connotati del prodotto finito, chiavi in mano, non necessitante di mediazione o compimento da parte del legislatore rappresentativo" [122]. Ne è derivato che il referendum, più che strumento dinamizzante volto a veicolare le istanze provenienti dal basso, è stato interpretato come mezzo autosufficiente volto a fornire risposte definitive, "separato" dal sistema rappresentativo e contrapposto ad esso [123].

In definitiva, a mancare è stata un'attenzione e una sensibilità dei di-

---

[119] Emblematica la vicenda del referendum elettorale del 1991 sulla c.d. preferenza unica, quando l'allora segretario del PSI, Bettino Craxi, invitò, invano, gli italiani a disertare le urne.

[120] Cfr. P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, cit., pp. 9-10 che evidenzia come "dei ventuno referendum svoltisi negli ultimi vent'anni solo quattro (peraltro con una bassa percentuale di votanti) hanno raggiunto il quorum strutturale". Basti pensare che in occasione degli ultimi referendum del giugno 2022 la partecipazione è stata solo del 20.4% degli aventi diritto.

[121] Cfr., sempre, P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, cit., p. 5.

[122] *Ivi*, p. 7.

[123] *Ibidem*, laddove si osserva che dall'orientamento della Corte costituzionale il "referendum abrogativo non ha tratto alcun beneficio, giacché, oltre a costruire intorno ad esso una sorta di camicia di Nesso che ha finito per ridimensionarne fortemente l'utilizzo, ha contribuito ad alimentare sempre più un regime di isolamento e separatezza dello stesso dal sistema rappresentativo, perpetuando l'illusione (e il mito) di una sovranità popolare che tende a proporsi come rappresentabile solo da se stessa in quanto intollerante ad ogni mediazione partitica".

versi attori istituzionali sulle possibilità di un innesto, armonico e progressivo, dell'istituto entro il sistema rappresentativo, cui si è affiancata la tendenza ad una strumentalizzazione politica e, negli ultimi anni, una generale diffidenza anche da parte dei cittadini circa l'utilità della via referendaria come strumento di determinazione della politica nazionale, testimoniata dai crescenti livelli di astensione (per la verità, ormai comuni a tutte le consultazioni elettorali).

### 2.1.4. *Il referendum costituzionale* ex *art. 138 Cost.*

Al pari di quello abrogativo, anche l'analisi del referendum costituzionale e della sua evoluzione nel corso del tempo offre interessanti spunti di riflessione a dimostrazione della difficoltà che gli istituti di partecipazione popolare hanno incontrato nell'inserirsi entro il circuito rappresentativo. Anche in questo caso, la riflessione non può che muovere dalla constatazione di una lunga fase di inoperatività dell'istituto, dal momento che, oltre al ritardo dovuto alla mancanza di una disciplina legislativa di attuazione al pari del referendum abrogativo, si aggiunge, in questo caso, un ben più lungo periodo in cui nessuno dei soggetti legittimati ha inteso ricorrere alla consultazione popolare in occasione dell'approvazione di una legge costituzionale [124]. Per lungo tempo, pertanto, si è registrato un diffuso disinteresse, sintomo di una certa sfiducia nei confronti della possibilità di coinvolgere il popolo nelle decisioni da operarsi a livello costituzionale [125]. Ed anche quando, finalmente, l'istituto, in occasione della consultazione referendaria avente ad oggetto, nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione, entra finalmente in scena, si palesano sin da subito una serie di problemi applicativi non irrilevanti. La dottrina aveva, infatti, riconosciuto al referendum costituzionale una funzione meramente oppositiva, identificandolo come strumento a garanzia delle minoranze

[124] Nonostante dal 1970 al 2001 sulle 10 leggi di revisione approvate, al netto di quelle di mera modifica degli Statuti delle Regioni a statuto speciale, ben 4 non abbiano raggiunto la maggioranza dei due terzi e sarebbero state sottoponibili a referendum, il referendum non fu infatti mai chiesto. Bisognò attendere, infatti, la riforma del Titolo V e quindi il referendum costituzionale del 2001.

[125] Cfr. ancora P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, cit., p. 10.

che volessero fermare sul terreno della votazione popolare decisioni assunte dal Parlamento in merito a determinate scelte di revisione della Costituzione [126]. Non è un caso, quindi, che la gran parte dei commentatori abbia sottolineato criticamente la scelta dei parlamentari dell'allora maggioranza di centrosinistra di richiedere nel 2001 il referendum su una proposta di revisione che avevano concorso essi stessi ad approvare [127].

Trattasi di un episodio tutt'altro che isolato, dal momento che la tendenza alla trasformazione del referendum costituzionale da strumento oppositivo nelle mani della minoranza a mezzo di legittimazione della scelta parlamentare ad opera della maggioranza, si ripresenta in seguito sia in occasione del referendum del 2016 sulla c.d. riforma Renzi-Boschi di revisione del bicameralismo paritario [128] che, più di redente, con riferimento al referendum, tenutosi nel settembre 2020, sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari [129]. Ciò cui si è assistito è, in altre parole, "un vero e proprio snaturamento funzionale del pronunciamento popolare che, da dispositivo finalizzato alla garanzia della Costituzione vigente, si converte in congegno garante della sua revisione, spostando il suo prin-

---

[126] Cfr., *ex plurimis*, G. GUARINO, *La revisione della Costituzione – Il Referendum*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1948, 1, p. 130 ss. La natura oppositiva del referendum costituzionale secondo M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., p. 171 si deriva "dalla natura facoltativa della consultazione, dal conferimento dell'iniziativa ad una frazione minoritaria di elettori o di parlamentari, e anche dalla mancata previsione del quorum di partecipazione per la sua validità, che appunto consente alle minoranze capaci di mobilitare la propria base di prevalere su una maggioranza tiepida o passiva".

[127] Cfr. G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2002, 1, p. 119.

[128] In quell'occasione fu, infatti, proprio il partito di maggioranza relativa, il Partito Democratico, che aveva promosso e portato a termine la riforma, a chiedere il referendum costituzionale.

[129] In questa circostanza si verifica, peraltro, una situazione singolare: a chiedere il referendum sulla legge di modifica degli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione in tema di riduzione del numero dei parlamentari – la cui approvazione è avvenuta, presso i due rami del Parlamento, con maggioranze a composizione differenziata – sono stati 71 senatori, di varia estrazione politica, appartenenti, facendo riferimento all'approvazione in sede di seconda deliberazione presso il Senato, sia a partiti favorevoli che contrari, mentre, avendo riguardo all'approvazione definitiva alla Camera, tutti appartenenti a forze politiche che avevano contribuito all'approvazione della legge.

cipio ispiratore dal *favor Constitutionis latae*, al *favor Constitutionis ferendae*, finendo per pericolosamente inclinarsi verso utilizzi di tipo plebiscitario" [130]. Il tutto, peraltro, facendo leva sulla base "fragile" di una consultazione referendaria senza *quorum*, nella quale quindi può recarsi alle urne anche un numero di elettori esiguo o comunque non particolarmente rappresentativo. La dottrina ha così, trasversalmente, rilevato che il referendum costituzionale sia stato erroneamente interpretato, da parte delle forze di maggioranza di volta in volta promotrici delle riforme, in funzione surrogatoria di un insufficiente consenso raggiunto in sede parlamentare, allo scopo appunto di "plebiscitare" una decisione già assunta [131]. Tutti questi elementi dimostrano plasticamente, anche con riferimento a questa particolare tipologia di referendum, le difficoltà di un innesto dialettico-integrativo della partecipazione popolare all'interno delle dinamiche dell'ordinamento.

Altro tema, che ha interrogato la dottrina e che è sintomatico della difficoltà qui evidenziata, concerne la formulazione del quesito referendario *ex* art. 138 Cost. Se, infatti, la Corte costituzionale, in particolare a partire dalla nota sentenza n. 16 del 1978, ha posto chiaramente l'omogeneità del quesito come condizione di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo, si è discusso della possibilità di estendere tale requisito anche al quesito su cui gli elettori sono chiamati a esprimersi ai sensi dell'art. 138 Cost.

Non poco problematiche, infatti, sarebbero le conseguenze che se ne dovrebbero trarre. In disparte il fatto che si opererebbe un indebito parallelismo tra due istituti aventi funzioni differenti, dal punto di vista operativo, una simile scelta dovrebbe portare ad escludere riforme organiche e di ampio respiro, a meno di non interpretare in senso particolarmente estensivo il requisito dell'omogeneità; l'alternativa sarebbe, infatti, quella di procedere ad una serie di puntuali riforme costituzionali separate, pur facenti parte di un disegno riformatore comune [132]. Ciò, tuttavia, rischie-

---

[130] P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, cit., p. 12.

[131] Cfr., ad esempio, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2016, 2, p. 8; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti,* in *Federalismi*, 2016, 2, p. 13 ss.

[132] Cfr. P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta,* cit., pp. 15-

rebbe di minare la possibilità di una genuina e consapevole espressione della volontà popolare sul quesito di volta in volta posto dal riformatore costituzionale. Anche sotto questo profilo, pertanto, il rischio è che si vada a creare una sorta di cortocircuito fra rappresentanza e partecipazione popolare, nella specie snaturando quella funzione di controllo "a valle" che l'art. 138 Cost. affida al popolo, controllore ultimo di modifiche costituzionali approvate con maggioranze inferiori a quella dei due/terzi dei membri delle Camere.

### 2.1.5. *La giurisprudenza costituzionale sul ruolo e sul significato dell'istituto referendario.*

Nelle pagine precedenti si è cercato di mettere in evidenza come la dottrina abbia riconosciuto al referendum, nelle sue varie e differenti declinazioni, un ruolo eminentemente correttivo-integrativo del circuito rappresentativo su cui è stato plasmato il nostro ordinamento costituzionale. Tuttavia, alla prova dei fatti, è parimenti emersa una cronica difficoltà di inserimento dell'istituto, non potendosi nascondere come spesso esso abbia assunto un ruolo di "rottura", più che di integrazione rispetto alle decisioni assunte dagli organi depositari della rappresentanza politica nazionale. Inoltre, si è messo in luce come il referendum si sia spesso rivelato un'arma nelle mani dei partiti nella competizione elettorale e politica al fine di orientare e condizionare l'opinione pubblica, piuttosto che una genuina e consapevole espressione di democrazia e di partecipazione "dal basso".

L'attenzione nei confronti del diverso ruolo che può assumere l'istituto referendario all'interno delle dinamiche istituzionali emerge anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale si è mostrata particolarmente consapevole delle potenzialità (e dei rischi) derivanti dall'uso di un simile strumento.

---

16, che rileva come una simile prassi parrebbe aver trovato seguito con le diverse riforme costituzionali (puntuali) approvate o *in itinere* in questa legislatura, tra le quali la già ricordata riforma di riduzione del numero dei parlamentari e la proposta di introduzione del referendum propositivo: pur costituendo formalmente proposte separate, tali riforme si inserirebbero all'interno di un disegno riformatore più complesso e ampio, il quale meriterebbe un vaglio unitario da parte del corpo elettorale; su questo profilo, v. anche M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum*, *le proposte di revisione costituzionale,* cit., pp. 200-201.

In materia una delle prime pronunce di rilievo è la sentenza n. 496 del 2000. In quell'occasione la Corte era stata chiamata a sindacare la legittimità della legge della Regione Veneto, recante "Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia", diretta ad indire un referendum consultivo della popolazione residente in merito alla presentazione da parte del Consiglio regionale, nell'esercizio della potestà ad esso conferita ai sensi dell'art. 121 Cost., di una proposta di legge costituzionale di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alla Regione medesima. La Corte, nel dichiarare l'illegittimità della legge impugnata, mostra, tra le righe della sua motivazione, una chiara preoccupazione circa un utilizzo distorto del referendum, nel caso di specie consultivo.

La questione di fondo sottoposta all'esame del Giudice delle Leggi era, infatti, se il popolo, sia pure nella sua più limitata dimensione di corpo elettorale regionale e nella forma partecipativa più tenue quale quella del referendum consultivo, potesse essere chiamato a pronunciarsi su provvedimenti intesi ad innovare l'ordinamento costituzionale. Nell'escludere tale possibilità, la Corte fece ricorso a toni quasi perentori, che mostrano una chiara diffidenza circa il coinvolgimento del corpo elettorale nei processi di produzione normativa, evidenziando come il popolo, in sede referendaria, non sia designato dalla Costituzione come il propulsore dell'innovazione costituzionale [133]. Le prove di ciò consisterebbero, da un lato, nell'inammissibilità di referendum abrogativi *ex* art. 75 Cost. che intacchino disposizioni di rango super-primario e, dall'altro, nel ruolo residuale e secondario attribuito al referendum, e perciò all'intervento popolare, nella procedura di revisione costituzionale, ove il referendum è solo eventuale e, se la legge è approvata in seconda votazione da ciascuna Camera con la maggioranza qualificata dei due terzi, il ricorso all'istituto è esplicitamente escluso [134]. Dal che si deriva, secondo la Corte, che la revisione

[133] Cfr. N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giur cost.*, 2000, 6, pp. 3823-3287, secondo cui "la sentenza conosce accenti inusualmente brutali, nonché affermazioni così perentorie, da apparire forse eccessiva".

[134] Corte cost., sent. 14 novembre 2000, n. 496, Considerato in Diritto n. 4.2.

costituzionale è, in primo luogo, potere della rappresentanza politica nazionale [135]. In questo quadro, ciò che non è quindi ammissibile è la distorsione del ruolo del corpo elettorale realizzato dai referendum regionali come quello proposto dalla Regione Veneto: mentre nel procedimento di revisione il popolo può intervenire come istanza ultima di decisione e inteso nella sua totalità, ossia come corpo elettorale nazionale, nel caso della legge regionale scrutinata, esso è evocato nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale [136].

Non vale nemmeno l'obiezione che nel caso di specie si tratti solo di un referendum consultivo [137].

Più in generale, la Corte mette in guardia dai rischi di sistema di un uso distorto dell'istituto referendario. Afferma, infatti, che "un'utilizzazione impropria di un istituto preordinato a rinsaldare i legami tra rap-

---

[135] Cfr. Corte cost., sent. 14 novembre 2000, n. 496, Considerato in Diritto n. 4.2, dove la Corte rileva che "la decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare […] Non vuole dirsi con ciò che il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale debba restare confinato nei luoghi istituzionali della politica. Al contrario è opportuno che esso si diffonda nella opinione pubblica e che fornisca alla discussione parlamentare l'habitat culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione. È però indubitabile che la decisione è dall'art. 138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare".

[136] Cfr. N. ZANON, *Il corpo elettorale*, cit., p. 3826, che evidenzia "la radicale ostilità con la quale la Corte tratta dell'ipotesi di un corpo elettorale regionale chiamato ad esprimersi, in referendum consultivo, su una proposta attinente ai poteri costituzionali della Regione in cui risiede". Ad avviso dell'Autore "gli elettori italiani hanno un interesse politico-costituzionale a co-decidere circa l'assetto complessivo delle relazioni Stato-Regioni. E nella sentenza della Corte quella unitaria è l'unica veste nella quale il popolo ha titolo ad intervenire".

[137] Corte cost., sent. 14 novembre 2000, n. 496, Considerato in Diritto n. 5, ove si legge che sarebbe "riduttivo esaminare la vicenda della legge regionale in questione soltanto nell'ottica dell'efficacia formale del referendum consultivo e limitarsi ad osservare che da esso non scaturirebbe alcun imperativo cogente o dovere giuridico inderogabile a carico del Consiglio regionale o degli organi della revisione costituzionale. Non può essere trascurato, poiché è materia di apprezzamento costituzionale, che la rappresentanza regionale verrebbe comunque astretta ad un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione".

presentanti e rappresentati e che giammai potrebbe risolversi nella semplice manifestazione di opinioni di cui si arricchisce la dialettica democratica, fa sì che l'iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, appaia nella sostanza poco più che un involucro nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Costituzione vigente, ponendone in discussione le stesse basi di consenso. Ed è appunto ciò che non può essere permesso al corpo elettorale regionale" [138]. Dalle parole della Corte, accanto all'idea che il referendum debba inserirsi armonicamente sul "tronco" rappresentativo, si accompagna quindi un'estrema cautela – se non, in realtà, una certa diffidenza – circa la forza dirompente e potenzialmente conflittuale che un uso, non intermediato, della partecipazione popolare potrebbe produrre sui fragili equilibri su cui si regge il sistema istituzionale.

In termini in parte differenti può essere, invece, letta la successiva sentenza n. 199 del 2012, ove il Giudice delle Leggi, a distanza di oltre un decennio e risentendo anche verosimilmente del diverso clima sociale, storico e politico del tempo, sembra valorizzare con più forza l'idea di una "democrazia dal basso" e, conseguentemente, l'innesto di istituti di partecipazione popolare nel circuito rappresentativo, al fine di correggerne alcune disfunzioni. In quest'ultimo caso, la Corte era chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 4 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011; ad avviso delle Regioni ricorrenti, infatti, tale disposizione si poneva in contrasto con l'art. 75 Cost., dal momento che riproduceva la disciplina contenuta nell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, nonostante quest'ultima previsione fosse stata, poco tempo prima, abrogata per via referendaria. In disparte la disciplina specifica della normativa in parola, ciò che in questa sede rileva è, in particolare, il passaggio della motivazione nel quale il Giudice delle Leggi giustifica il divieto di riprodurre disposizioni abrogate tramite referendum, giungendo così a dichiarare illegittima la disciplina impugnata. Le parole della Corte sono ancora una volta limpide in tal senso, affermandosi che "un simile vincolo [ossia il divieto di rispristino della normativa abrogata, n.d.r.] derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costitu-

[138] Corte cost., sent. 14 novembre 2000, n. 496, Considerato in Diritto n. 6.

zionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare […] venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto" [139].

La dottrina si è divisa sul giudizio da dare alla presa di posizione del giudice costituzionale [140]. Da una parte, coloro i quali hanno giudicato positivamente la scelta della Corte, la quale avrebbe compreso che "porre in concorrenza – e subordinare materialmente – legge e referendum significava, in altre parole, mettere in concorrenza e subordinare il voto popolare nel referendum a se stesso, e cioè al voto popolare nelle elezioni politiche" [141]. Entrambi i procedimenti in questione (legge e referendum), infatti, dovrebbero essere intesi come la proiezione di una medesima legittimazione, che consiste nell'esercizio del voto da parte dei cittadini. In quest'ottica sottrarre al legislatore la legittimazione a porre nel nulla l'esito referendario si giustificherebbe per la ragione per la quale sui principi investiti dal quesito referendario il titolare ultimo del potere normativo conferito dalla Costituzione a Governo e Parlamento si è già espresso in modo definitivo e puntuale, correggendo quanto disposto dal legislatore [142]. Così ragionando, il Giudice delle Leggi avrebbe finito per ricono-

[139] Corte cost., sent. 20 luglio 2012, n. 199, Considerato in Diritto n. 5.2.2.

[140] Cfr., a commento della decisione, i contributi di A. MANGIA, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, 3, pp. 1-4; R. DICKMANN, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *Federalismi*, 2012, 23, pp. 1-88; M. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore nella sentenza 199 del 2012*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 16.9.2012, p. 1 ss.; R. PINARDI, *Volontà referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 2892-2900.

[141] Così A. MANGIA, *Abrogazione*, cit., p. 4.

[142] Cfr., sul punto, sempre A. MANGIA, *Abrogazione,* cit., p. 2. Anche se l'Autore precisa che ciò "non significa che l'esito referendario debba riuscire indisponibile al potere legislativo: semmai sarà perfettamente conforme al sistema che il legislatore si esprima sull'esito referendario nel momento in cui la determinazione popolare, manife-

scere all'istituto referendario un plusvalore democratico [143]. Proprio tale esito è stato evidenziato, invece, come elemento di criticità da coloro i quali hanno mostrato una serie di riserve nei confronti della pronuncia in commento [144]. Secondo questi ultimi autori alla delibera referendaria si potrebbe semmai riconoscere una forza passiva peculiare sul piano politico [145], ma non su quello giuridico-costituzionale, stante il fatto che l'art. 75 Cost. si limita a prevedere che i cittadini, tramite l'utilizzo di questo canale partecipativo, possono deliberare meramente l'abrogazione di leggi o atti aventi forza di legge e l'art. 70 Cost. attribuisce, invece, espressamente la funzione legislativa alle sole Camere, senza individuare soluzioni di continuità quale conseguenza dell'esito di una consultazione referendaria. Affinché potesse realizzarsi quella "prospettiva di integrazione", evocata dalla stessa Corte, si sarebbe dovuto – alla luce di una lettura complessiva e unitaria della trama costituzionale – piuttosto riconoscere che la visione del rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa da cui muove la Costituzione è di natura dialettica e, di conseguenza, richiede di "porre sullo stesso piano la volontà popolare e quella facente capo al complesso Parlamento-Governo, in quanto entrambe forme di esercizio della stessa sovranità" [146].

Sul tema della faticosa e intricata ricerca di un equilibrio tra referen-

---

statasi nel referendum, sia stata superata da una nuova legittimazione del potere legislativo: e cioè nel momento in cui il 'quadro politico' o la 'situazione di fatto', cui fa riferimento la Corte, saranno mutati".

[143] Che il referendum goda di una forza prevalente rispetto ad atti che non presentino identità di procedimento è la tesi, risalente, di F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in AA.VV., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente,* VI, Vallecchi, Firenze, 1969, spec. pp. 170-171.

[144] Cfr. R. PINARDI, *Volontà referendaria*, cit., p. 2896, che ritiene non condivisibile la tesi secondo la quale il referendum godrebbe di un "plusvalore democratico".

[145] Cfr. G.M. SALERNO*, Il referendum*, Cedam, Padova, 1992, p. 66, secondo cui il vincolo, di natura politica, derivante dal referendum a carico del legislatore si giustificherebbe in ragione della "percezione del più immediato rapporto esistente tra popolo e corpo votante, rispetto a quello tra popolo e organi rappresentativi". Pertanto, così ragionando, il Parlamento avrebbe dovuto essere libero di re-introdurre una normativa abrogata, semmai assumendosene la responsabilità sul piano politico.

[146] R. PINARDI, *Volontà referendaria*, cit., p. 2900.

dum e modello rappresentativo-parlamentare, la Corte costituzionale torna a pronunciarsi qualche anno più tardi, con la sentenza n. 118 del 2015 [147]. Chiamata a giudicare della legittimità di cinque referendum consultivi previsti dalle leggi della Regione Veneto n. 15, avente ad oggetto "*Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto*" e n. 16 del 2014 recante "*Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto*", la Corte formula alcune interessanti riflessioni. Ricorda, anzitutto, come "il referendum è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all'intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di referendum regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato" [148]. Il Giudice delle Leggi si mostra, ancora una volta, consapevole della potenziale forza dirompente dell'istituto che, anche quando non capace di produrre effetti immediati sull'ordinamento (come nel caso di quello consultivo) deve essere maneggiato con cura, data la sua capacità di influenzare i processi decisionali e gli equilibri politico-istituzionali. Logica conseguenza di una simile prospettazione è la conclusione cui la Corte approda con riferimento a quei quesiti, portati in quella sede alla sua attenzione, che andavano ad incidere su scelte fondamentali di ordine costituzionale, dichiarando incostituzionali le relative previsioni legislative regionali [149].

La Corte giunge ad un esito differente solo con riferimento al quesito n. 1 della legge n. 15, il quale si "limitava" a consultare i cittadini in ordine alla concessione di ulteriori e condizioni particolari di autonomia.

---

[147] A commento della decisione si vedano, G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi*, 2015, 20, pp. 1-12; F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia e l'indipendenza. Non c'è due senza tre, anche se …*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 3, p. 759 ss.; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona: una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2015, 6, pp. 1141-1155.

[148] Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, Considerato in Diritto n. 5.

[149] Viene, pertanto, dichiarata illegittima anzitutto la legge n. 16, che prevedeva, all'art. 1, l'indizione di un referendum consultivo sul seguente quesito: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Si o No?", poiché proponendo "prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano" risultava del tutto incompatibile con i principi supremi dell'unità ed indivisibilità della Repubblica. Pari sorte seguono i quesiti nn. 2, 3, 4, 5 della legge n. 15. Cfr. Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, Considerato in Diritto n. 7.2.

Se le prospettazioni del ricorso governativo evidenziavano l'utilizzo indebito del referendum come "mezzo di pressione sull'attività legislativa del Parlamento", il giudice costituzionale non condivide tale tesi, non riscontrando alcuna "sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116"; il referendum consultivo si porrebbe, in questo caso, infatti "in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito dall'art. 116". Ad avviso della Corte, infatti, "lo stesso atto regionale di iniziativa [...] rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito" [150]. In altri termini, un quesito così strutturato "non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti" [151], collocandosi nel binario segnato dall'art. 116, comma 3, Cost. [152].

Ad avviso della dottrina, se, sullo sfondo sembra profilarsi il bisogno di evitare il condizionamento degli organi rappresentativi (regionali e statali) con forme di manifestazione diretta della volontà popolare, tale esigenza viene temperata in presenza di una consultazione referendaria, che – per quanto dotata di una forza condizionante non irrilevante – si collochi entro i limiti dettati dalla Costituzione e dallo Statuto regionale [153].

---

[150] Cfr. Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, Considerato in Diritto n. 8.3.

[151] Cfr. Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, Considerato in Diritto n. 8.3.

[152] Sul punto la dottrina ha evidenziato come la Corte, pur confermando le conclusioni della giurisprudenza anteriore, e soprattutto della decisione n. 496 del 2000, tuttavia dalle premesse teoriche di quest'ultima decisione sembra voler prendere in parte le distanze, segnando una cesura almeno metodologica, cfr. D. TEGA, *Venezia non è Barcellona,* cit., p. 1154.

[153] G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico*, cit., spec. pp. 6-12, che pur apprezzando lo sforzo argomentativo della Corte rivolto ad una parziale emancipazione dei referendum consultivi regionali, osserva criticamente che "è infatti evidente che il procedimento dell'art. 116 si presta alle più svariate concretizzazioni, potendo condurre a un ampliamento della competenza legislativa di una regione ordinaria in relazione alle numerose e variegate materie contenute nell'elenco dell'art. 117 co. 3 Cost. e ad alcune di quelle ricomprese nel co. 2. Pertanto, il quesito analizzato non può ritenersi consenta una genuina manifestazione della volontà del corpo elettorale, rischiando di prestarsi ad usi propagandistici funzionali – più che a dare impulso a precise modifiche dell'assetto autonomistico – alla legittimazione plebiscitaria di chi si fa promotore della 'riforma' in quanto tale" […] "L'auspicata apertura andrebbe invece bilanciata con un più penetrante scrutinio sulle proposte referendarie

Più di recente, di particolare interesse sono le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 195 del 2020, con la quale il Giudice delle Leggi ha dichiarato inammissibile, per difetto di legittimazione attiva, il ricorso promosso, per violazione degli artt. 1 e 138 Cost., dal Comitato promotore del referendum confermativo sul testo di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari nei confronti della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica, del Presidente della Repubblica e del Governo in relazione all'art. 1-bis, comma 3, del d.l. n. 26 del 2020, nonché al d.p.r. 17 luglio 2020, in ragione dell'abbinamento, nelle date del 20 e 21 settembre 2020, della votazione per il referendum costituzionale a quella per le elezioni suppletive, regionali ed amministrative. In sintesi, i ricorrenti lamentavano come tale abbinamento violasse le prerogative del corpo elettorale, che avrebbe dovuto essere libero da condizionamenti partitici e basarsi su una valutazione in cui rilevassero esclusivamente aspetti tecnico-giuridici; la sovrapposizione della campagna per le elezioni amministrative e regionali a quella per il referendum costituzionale avrebbe comportato il pericolo di una valutazione politica anche rispetto a quest'ultimo.

La Corte rilevava, tuttavia, come la parte ricorrente avesse agito al di fuori delle proprie attribuzioni costituzionali, dal momento che la Costituzione non attribuisce al Comitato promotore del referendum, che nel giudizio agiva in rappresentanza di una minoranza parlamentare, una funzione di generale tutela del miglior esercizio del diritto di voto da parte dell'intero corpo elettorale. Già, infatti, in sede di mera delibazione degli argomenti addotti, emergeva che – a fronte della situazione eccezionale legata all'epidemia – non fossero state addotte circostanze, esse stesse eccezionali, in ragione delle quali l'accorpamento delle consultazioni avrebbe inciso sul diritto all'effettuazione del voto referendario e sul suo esercizio, tanto è vero che la Corte rilevava come "non appare la possibilità che esso sia influenzato da posizioni politiche diverse, giacché sempre le forze politiche hanno dato indicazioni agli elettori anche sui referendum costituzionali. Del resto, la logica referendaria è intrecciata a quella

concretamente formulate, nello sforzo di garantire – in particolare – la chiarezza, l'omogeneità e l'univocità dei quesiti, prevenendo un uso distorto dell'istituto. Da questo punto di vista, i referendum previsti dalle due leggi venete presentavano tutti, indistintamente, forti elementi di ambiguità".

della democrazia rappresentativa, non separata da essa (sentenza n. 118 del 2015)" [154]. Considerazioni brevi e concise, ma che, efficacemente, riassumono quello che, nella prospettiva del Giudice delle Leggi, dovrebbe essere il modo di interpretare i rapporti – per quanto controversi e intricati – tra istituti di partecipazione popolare, referendum *in primis*, e i principi che sovrintendono il governo rappresentativo e la democrazia parlamentare.

## 3. *Ulteriori modelli di democrazia.*

Come reazione alle difficoltà riscontrate dai sistemi fondati sulla rappresentanza, da un lato, e di fronte al carattere spesso utopistico (e talora pericoloso) delle teorie dei promotori della democrazia diretta (intesa quale auto-governo del *demos*), dall'altro, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, si sono andati progressivamente affermando "nuovi" modelli di democrazia, che hanno elaborato innovative modalità di "relazionamento" (prendendo a prestito un termine in uso tra gli studiosi della materia) tra la società e le istituzioni [155]. Il riferimento è, in particolare, alle esperienze di *democrazia partecipativa* e di *democrazia deliberativa*.

Trattasi di modelli il cui minimo comune denominatore può essere rinvenuto nel tentativo di congegnare pratiche e sistemi, che possano favorire il coinvolgimento di tutti cittadini interessati nei processi decisio-

[154] Corte cost., ord. 13 agosto del 2020, n. 195.

[155] Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?* in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienza e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, pp. 72-73, che osserva: "se guardiamo alle ragioni storico-sociali che hanno provocato la ricca elaborazione teorica sulla democrazia deliberativa e le concrete sperimentazioni della democrazia partecipativa, unanime il consenso degli studiosi sul rapporto di causa-effetto tra la crisi degli istituti della democrazia rappresentativa, in primis assemblee legislative e partiti politici, e l'affermazione della democrazia deliberativa/democrazia partecipativa. È difficile negare, in altri termini, che la ricerca intorno alla democrazia deliberativa rappresenti una reazione alla politica dell'apatia, accreditata come soluzione per la sopravvivenza della democrazia liberale, una volta venuto meno il ruolo di integrazione sociale svolto dai partiti prima dell'avvento dello Stato sociale".

nali di rilevanza pubblica [156]. In altri termini, filo rosso che accomuna tali esperienze è essenzialmente quello di stimolare una progressiva e più significativa "democratizzazione" dei regimi rappresentativi [157], ritenuti eccessivamente "minimalisti" [158], di modo da scongiurare il rischio che il ruolo del corpo elettorale sia confinato al solo momento del voto e della scelta dei rappresentanti, ai quali rimettere le decisioni per l'intera collettività, senza alcuna forma di controllo, di condizionamento o di partecipazione "dal basso". Se la democrazia deliberativa, che nasce e si diffonde soprattutto nel mondo anglosassone, si caratterizza per un approccio prevalentemente teorico, quella partecipativa, che ha trovato terreno fertile su cui germogliare specie nei Paesi latino-americani e si è successivamente disseminata in varie realtà anche molto diversificate tra loro, si caratterizza invece per una connotazione pratico-applicativa.

Nelle pagine che seguiranno si analizzeranno i tratti essenziali di questi due modelli, mettendone in luce analogie e differenze, nonché verifi-

---

[156] *Ex plurimis*, v. ancora R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, relazione al Convegno "*La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive"*, Firenze University Press Firenze, 2-3 aprile 2009, spec. pp. 2-3; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienza e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, pp. 6-45.

[157] Su cui, per esempio, U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quarantana anni di pratiche partecipative in Italia,* in *Rivista AIC*, 2011, 1, pp. 1-17, che rinviene in queste esperienze "un contributo alla democratizzazione della democrazia in un periodo in cui quest'ultima, pur vittoriosa come ideologia mondiale, è entrata in una crisi più accentuata per causa di più fenomeni legati tra loro e in Italia particolarmente acuti".

[158] Sul punto cfr. D. DELLA PORTA, *Democrazie (introduzione)*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 1-2, che rileva: "se le teorie rappresentative hanno sottolineato l'accountability elettorale, le teorie partecipative hanno affermato l'importanza di creare occasioni di partecipazione. E se vi è una visione "minimalista" di democrazia come potere della maggioranza, le teorie deliberative tendono invece a considerare la presenza di spazi di comunicazione, scambio di ragioni, costruzioni di definizioni condivise con del bene pubblico, come fondamentale per la legittimazione delle decisioni pubbliche. Partecipazione e deliberazione sono infatti qualità democratiche in tensione con quelle della rappresentanza e della decisione a maggioranza, e con esse in precario equilibrio nelle diverse concezioni e specifiche pratiche istituzionali di democrazia".

cando in quale rapporto si pongano con le forme e i limiti che i moderni ordinamenti costituzionali, fondati sulla logica della rappresentanza e della delega, pongono – come si è avuto modo di rilevare in precedenza – all'esercizio da parte del popolo della sovranità. L'analisi si rende necessaria dal momento che tali esperienze hanno costituito un paradigma di riferimento fondamentale per le teorie e le applicazioni pratiche di democrazia digitale.

### 3.1. *La democrazia partecipativa.*

Una prima definizione di democrazia partecipativa può essere tratta, per differenza, dalle più note nozioni con cui confina – democrazia rappresentativa e democrazia diretta – come una sorta di "identità intermedia", che con queste ultime si incrocia e si relaziona [159]. Come dimostrato dagli studi più rilevanti in materia, tale modello mira, infatti, a realizzare "una interazione entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative ma anche normative – fra società e istituzioni, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti" [160]. La democrazia partecipativa svolge, quindi, una funzione di apertura delle procedure decisionali pubbliche e un allargamento della base dell'azione di governo [161]. Tuttavia, più che un istituto determinato, la democrazia partecipativa si sostanzia in un insieme di dispositivi e procedure, accomunate da alcuni principi e obiettivi fondamentali. È stata così definita, più precisamente, come una "famiglia di pratiche", tramite le quali "istituzioni e società compartecipano nella formazione di una decisione o altra attività pubblica, con un ruolo forte di entrambe" [162]. Non, quindi, una forma di agire

---

[159] U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., pp. 6-7.

[160] Seconda la fortunata definizione, ripresa dalla maggioranza degli studi in materia, di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 7.

[161] Cfr. Y. SINTOMER-G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Italia e in Europa. Nuove esperienze democratiche nel nuovo continente*, Ediesse, Roma, 2009, p. 77.

[162] U. ALLEGRETTI, *La Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 2011, 1, p. 3.

unica, né un singolo dispositivo avente una fisionomia puntuale e uniforme, ma un insieme di manifestazioni, diversificate tra loro, caratterizzate da frequenti e notevoli ibridazioni, di modo che "raramente gli idealtipi della teoria si presentano nella realtà in termini di purezza, ma al contrario è possibile solo registrare la prevalente appartenenza delle singole pratiche a un modello o a un altro" [163]. Le differenti applicazioni di democrazia partecipativa si concretizzano, in definitiva, in strumenti con cui i consociati esercitano una qualche forma di pressione, più o meno incisiva, o costruiscono una relazione diretta con le istituzioni attraverso un intervento all'interno dei processi decisionali collettivi [164].

Ciò premesso, possono essere identificati alcuni profili comuni, che caratterizzano le diverse esperienze di democrazia partecipativa che si sono andate disseminando nel corso del tempo.

Anzitutto, un primo elemento è il coinvolgimento, all'interno del processo decisionale e partecipativo, di tutti i soggetti interessati (indipendentemente, peraltro, dall'essere o meno questi cittadini). Il c.d. "*principio di inclusione*" comporta che "tutti" o "chiunque" o "il pubblico" (a seconda delle diverse espressioni utilizzate in dottrina) dovrebbero essere messi nelle condizioni di intervenire nelle procedure in condizioni di parità e *isegoria*. La capacitazione (*empowerment*) delle persone e dei gruppi sociali è intesa, allo stesso tempo, come traguardo e come mezzo della democrazia partecipativa. Si vuole, in altri termini, riconoscere un diritto aggiuntivo al patrimonio dei diritti politici dell'individuo, grazie a una forma di partecipazione più inclusiva e non limitata a titolari di interessi codificati, che contribuisce ad "espandere" la dignità delle persone e soprattutto di quelle che non dispongono di un potere sociale, politico ed economico incisivo [165]. Da questo punto di vista, la democrazia partecipa-

---

[163] Così U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 18; sul punto, v. anche Y. SINTOMER-G. ALLEGRETTI, *I bilanci*, cit., p. 288 ss., che rimarcano come l'ibridazione e la contaminazione tra esperienze diversificate sia la norma delle pratiche partecipative.

[164] Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?,* cit., pp. 65-75.

[165] Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 29.

tiva rappresenta un terreno privilegiato per consentire alle categorie tradizionalmente più svantaggiate la partecipazione ai processi collettivi, con una chiara impronta solidaristica, diretta a rimuovere diseguaglianze, discriminazioni e asimmetrie [166].

Segue un principio che si potrebbe denominare di "*impegno delle istituzioni nella procedura*", necessario per conferire alla partecipazione dal basso la sua effettività. Nella prospettazione offerta dalla democrazia partecipativa le istituzioni sono, quindi, chiamate ad attivarsi entro il processo partecipativo al fine di assicurare una serie di condizioni, tra le quali si segnalano: la trasparenza delle informazioni; la presenza, anche fisica, nelle varie fasi del processo dei partecipanti; la lealtà nella collaborazione; il riconoscimento e il rispetto della società e delle sue istanze [167]. A ciò dovrebbe, specularmente, corrispondere un analogo impegno partecipativo da parte dei cittadini [168].

Le differenti fasi delle procedure partecipative sono, inoltre, rette da un "*principio di continuità*" della partecipazione nelle diverse tappe del percorso decisionale. Ne consegue il corollario per cui la partecipazione di tutti gli interessati debba realizzarsi non solo in quei procedimenti che mettono capo ad atti puntuali, ma anche nell'elaborazione delle politiche, nella formazione dei piani e dei programmi [169].

---

[166] Cfr. U. ALLEGRETTI, *La Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 2011, 1, p. 9, che rileva come il principio di inclusione "consente di aprire a coloro che stanno in posizioni sociali o giuridiche deteriori, come donne, stranieri, minori, e anzi legittima e addirittura orienta a promuovere la loro partecipazione con idonei mezzi di discriminazione positiva, al fine di consentire il superamento delle asimmetrie che di fatto tendono a riprodursi tra i vari tipi di soggetti".

[167] U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., pp. 36-37, sul punto rimarca che il primo requisito richiesto alle istituzioni sarebbe "l'accettazione della dialettica con la società e il rispetto con cui affrontare il processo partecipativo, escludendo ogni strumentalizzazione all'affermazione del proprio potere: una condizione non facilmente presente nel loro agire e comunque esposta a molte tentazioni".

[168] Cfr. U. ALLEGRETTI, *La Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 9.

[169] Per tale ragione, la democrazia partecipativa, a differenza di quella referendaria, non dovrebbe quindi mai essere "occasionale", cfr. U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato*, cit., pp. 10-11.

Ulteriore elemento fondamentale va rinvenuto nella necessità di assicurare una "*discussione autentica*", che si riveli idonea a trasmettere le proposte e a canalizzare le istanze provenienti dal "basso". Si tratta di un profilo di contatto con le teorie sulla democrazia deliberativa (*infra* § 3.2). Una discussione ponderata, elaborata in condizioni di *isegoria* tra tutti i soggetti interessati, è, infatti, presupposto per realizzare quel progresso che ci si attende dalla democrazia partecipativa al fine di accrescere sia la democratizzazione, che l'efficienza dei sistemi di governo moderni. Un tessuto discorsivo, argomentativo, razionale dovrebbe rendere possibile la formulazione di proposte alternative rispetto a quella su cui si apre la procedura e l'elaborazione di una decisione fondata su un dialogo in cui ciascuno è disposto alla comprensione delle ragioni dell'altro, all'apprendimento reciproco e al cambiamento delle proprie idee, fino al raggiungimento di un'intesa comune. In altri termini, la democrazia partecipativa trova nel momento deliberativo un suo elemento essenziale, così come la democrazia deliberativa ha, come si avrà modo di rilevare, il suo luogo privilegiato proprio nelle procedure partecipative [170].

Si pone, poi, il tema della "*spettanza del potere deliberante*". Da questo punto di vista, è importante osservare che le esperienze di democrazia partecipativa non mettono in discussione il principio secondo il quale la decisione finale debba rimanere saldamente nelle mani degli organi istituzionali, siano essi quelli rappresentativi, siano essi le burocrazie o i corpi tecnici. Trattasi di un profilo delicato: da un lato, infatti, affinché la partecipazione non sia resa vana, è necessario che le risultanze emerse incidano in qualche misura sull'elaborazione e sui contenuti della decisione finale, dall'altro, onde scongiurare tensioni con i meccanismi sottesi al funzionamento dei sistemi rappresentativi, la decisione finale non può che essere riservata, in ultima istanza, all'istituzione stessa [171].

Infine, le procedure partecipative si connotano per la necessità di un costante "*monitoraggio*" da parte del popolo, sia durante l'attività, sia, *ex*

---

[170] Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., spec. pp. 16-17.

[171] Cfr. U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato*, cit., p. 12.

*post*, in sede di controllo del rendimento del percorso partecipativo e di realizzazione della decisione assunta [172].

3.1.1. *Esperienze e pratiche di democrazia partecipativa.*

Chiariti i tratti essenziali e i principi informatori delle pratiche di democrazia partecipativa, si ritiene ora utile dare conto di alcune delle esperienze più rilevanti, dal momento che, come accennato, il tratto distintivo di tale modello risiede nella sua natura eminentemente pratico-applicativa.

Le prime esperienze di democrazia partecipativa tendono ad affermarsi nei Paesi latino-americani, per poi disseminarsi, a macchia di leopardo, anche in Europa e, sebbene in forma minore, anche in Italia. La spinta propulsiva nasce, in particolare, dall'esperienza del bilancio partecipativo della città brasiliana di *Porto Alegre*, dalla letteratura scientifica formatasi su di essa e dalla fama datale all'inizio degli anni 2000 dai Forum Sociali Mondiali, essi stessi nati nell'esperienza brasiliana [173]. L'esperienza di *Porto Alegre* viene presto presa come esempio paradigmatico, dal momento che in quell'occasione fu predisposto un sistema che assicurava un effettivo intervento dei cittadini nell'elaborazione del bilancio e di altri documenti di programmazione economica di un ente territoriale; i cittadini venivano coinvolti nel procedimento finalizzato all'individuazione degli obiettivi da raggiungere e potevano esprimere la propria opinione sull'ordine di priorità da stabilire per il conseguimento di detti obiettivi, potendo così incidere direttamente su una percentuale del bilancio previamente fissata [174]. Più nello specifico, in un contesto di forte scontro sociale, agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, la giunta del *Fronte Popolare*, che aveva da poco vinto le elezioni, si impegnò a creare una struttura partecipativa che permettesse di coinvolgere anche i non eletti nelle decisioni

---

[172] Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia,* cit., pp. 41-42, che precisa "non c'è dubbio che la partecipazione abbia bisogno di essere convalidata da un monitoraggio efficace della messa in opera delle decisioni condivise".

[173] Su cui l'esaustiva ricostruzione di Y. SINTOMER-U. ALLEGRETTI, *I bilanci*, cit., spec. pp. 33-39.

[174] Cfr. G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica*, cit., pp. 103-104.

in materia di bilancio. Scopo era quello di creare una forma di cooperazione tra il mondo associativo, da un lato, e l'esecutivo municipale, dall'altro. Durante tale periodo si assistette alla stabilizzazione della situazione finanziaria della città: il bilancio partecipativo si rivelò, pertanto, un "dispositivo originale, coerente e funzionale" [175].

Centrato sugli investimenti municipali, esso poggiava su due dimensioni fondamentali. Una territoriale, dal momento che ogni porzione del comune definiva le proprie priorità e ne discuteva con i suoi vicini; la seconda tematica, stante il fatto che ad ogni ambito di intervento settoriale di competenza del Comune corrispondevano riunioni e comitati specifici [176]. L'insieme del processo partecipativo era sottoposto a regole molto precise, riesaminate ed emendate ogni anno. La scelta dell'ordine delle priorità, in particolare, si effettuava attraverso una votazione ponderata da un sistema di coefficienti moltiplicatori, in funzione della quota di popolazione interessata da ogni proposta messa in votazione, delle carenze riscontrare in termini di infrastrutture e dell'offerta di servizi pubblici nelle diverse parti della città. Obiettivo era coniugare la giustizia sociale con la logica maggioritaria e garantire una democratizzazione delle scelte tecniche.

In via generale, la dottrina ha evidenziato che il potere conferito dal bilancio partecipativo ai cittadini di Porto Alegre sia stato significativo, dal momento che gli investimenti erano soggetti ad un vero processo di "co-decisione" tra esecutivo e struttura partecipativa [177]. Quanto alla partecipazione può ricordarsi come da meno di un migliaio di persone nel 1990 si sia passati fino a oltre 17.000 partecipanti nel 2002, con un peso rilevante, peraltro, delle fasce di popolazione più deboli ed emarginate [178]. Più in generale, tra gli obiettivi dei promotori di tale modello, si può riscontrare il tentativo di definire regole precise per la distribuzione delle risorse, di favorire il carattere pubblico degli incontri e la trasparenza del processo di bilancio, riducendo i vincoli elettorali e assicurando una mi-

---

[175] Cfr. U. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa*, cit., p. 35.

[176] *Ivi*, p. 36.

[177] *Ibidem*.

[178] Su cui T. GENRO-U. DE SOUZA, *Il bilancio partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, Ed. La Ginestra, Limbiate, 2002.

gliore *accountability* dell'operato dei dirigenti politici e amministrativi, nonché stimolare la mobilitazione degli strati popolari con il fine ultimo di assicurare una maggiore giustizia sociale nella distribuzione delle risorse [179]. Il bilancio partecipativo di Porto Alegre godette così di un discreto successo, tanto da trovare riconoscimento presso organizzazioni internazionali, quali la Banca Mondiale o l'Agenzia Habitat dell'ONU. Ciò favorì, all'inizio del XXI secolo, una maggiore diffusione dei bilanci partecipativi, prima in altre realtà del Brasile, in seguito nel resto dell'America Latina e, infine, anche in Europa. In altri termini, si registrò una "disseminazione" di pratiche partecipative assai varie, collocabili su diverse scale di partecipazione, sia di intensità, che territoriali.

Con riferimento all'esperienza italiana, i casi più significativi sono da riscontrarsi in alcuni esempi di bilanci partecipativi e di dibattiti pubblici, a livello locale, sulle grandi opere, su modello di quanto, più diffusamente, già sperimentato in Francia [180]; si sono fatte strada, inoltre, forme partecipate di governo del territorio e dell'ambiente, nonché interventi partecipativi in progettazione di opere di piccola portata (sistemazione di piazze e giardini o altri spazi pubblici, riuso di antichi edifici e via dicendo). Parallelamente si sono estese forme diverse di partecipazione, di natura per lo più consultiva ed episodica, entro organi o procedure di decisione pubblica, incluse quelle riservate a categorie economiche o a rappresentanti di utenti di pubblici servizi.

Per quanto riguarda specificamente i bilanci partecipativi italiani, si sono potute registrare fondamentalmente due generazioni di esperienze.

La prima nasce e si sviluppa in realtà di piccole dimensioni (sin dal 1994 nel medio-piccolo comune di Grottammare nella regione Marche, poi tra il 2002 e il 2004 si segnalano, ad esempio, i bilanci partecipativi di Pieve Emanuele). Una seconda generazione, dal 2005 in avanti, investe città medio-grandi, soprattutto dell'Emilia-Romagna: Modena, Reggio-Emilia, Parma, precedute da altri comuni più piccoli della stessa regione. A livello regionale, si ha poi l'importante caso della regione Lazio,

---

[179] Cfr. U. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa*, cit., pp. 36-37.

[180] Cfr. M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, in *Diritti comparati*, 2017, 7, pp. 1-19.

che ha seguito un metodo partecipativo per l'impostazione del suo documento di programmazione economica e finanziaria su base triennale e ha promosso pratiche partecipative da parte degli enti locali, che hanno interessato più di cento comuni e numerosi municipi [181].

Dalle analisi condotte si rileva che il bilancio partecipativo in Italia è stato, quindi, diffuso soprattutto a livello comunale (specie nelle realtà di piccole dimensioni, ovvero al di sotto dei 15.000 abitanti). Dopo la prima esperienza di Grottamare si assiste difatti ad un incremento delle esperienze con un picco nel 2008 (ormai più di 15 anni fa), quando risultavano ben 125 esperienze "partecipative" attive, per assistere poi ad un lento declino negli anni a seguire. Si è trattato, per la verità, spesso di esperienze sporadiche, dalla durata solo annuale [182].

Quanto ai soggetti promotori, nel nostro Paese, si è registrata una netta prevalenza di iniziative di tipo politico, sia di organi monocratici (Sindaco o Assessori) o collegiali (Giunta e Consiglio comunale). Infine, in più della metà delle esperienze la discussione è stata di tipo multi-tematica. Il bilancio partecipativo è sempre più utilizzato, almeno in potenza, a largo spettro per percepire bisogni e necessità di cittadini o gruppi organizzati, piuttosto che essere focalizzato sulla possibilità esclusiva di effettuare specifici piani d'investimento [183].

In generale, i dati forniscono l'immagine di un Paese, l'Italia, che ha conosciuto una discreta diffusione di tali pratiche, sebbene generalmente in piccole realtà. Se è vero che i casi censiti rappresentano solo una piccola parte degli oltre 8.000 enti locali italiani, tale numero, rapportato alla stima di circa 1.500 casi su scala mondiale [184], dimostra una non trascurabile sensibilità verso il bilancio partecipativo, almeno come possibile sperimentazione.

Il problema è stato piuttosto rappresentato dalla capacità di tali esperienze di perdurare nel tempo. Non a caso la curva della frequenza temporale mostra un andamento parabolico, con una forte concentrazione

---

[181] Cfr. L. BARTOCCI-G. GROSSI-D. NATALIZI-S. ROMIZZI, *Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia,* in *Azienda pubblica*, 2016, 1, p. 42.

[182] *Ivi*, p. 47.

[183] *Ivi*, p. 50.

[184] Cfr. Y. SINTOMER-G. ALLEGRETTI, *I bilanci*, cit., p. 385 ss.

negli anni 2005-2010 e con un picco, come già detto, nel 2008. Nell'interpretazione del dato vanno considerati almeno due importanti aspetti: in alcune regioni gli aiuti finanziari concessi *ad hoc* hanno influenzato significativamente prima la nascita e, in seguito, l'interruzione delle pratiche di bilancio partecipative; è poi possibile ipotizzare che la crisi economica intervenuta a partire dal 2008 abbia svolto un ruolo rilevante [185].

Il livello istituzionale di riferimento rimane, come detto, sempre l'ente locale, soprattutto di dimensioni piccole o, al più, medie. Trattasi di un elemento non perfettamente in linea con quanto registrato a livello internazionale, ove si sono avute diverse esperienze di bilancio partecipativo in grandi città, addirittura in metropoli (come Buenos Aires, Chicago, Denver e New York), o casi a livello regionale (soprattutto in Sudamerica). La promozione del bilancio partecipativo nelle piccole realtà si può facilmente spiegare con il fatto che si tratta di contesti in cui è più facile promuovere e organizzare la partecipazione.

In definitiva, può affermarsi che le esperienze di democrazia partecipativa si caratterizzano per l'obiettivo comune di garantire un "maggior relazionamento tra società e istituzioni" [186]. L'intensità della partecipazione sociale non è però sempre ugualmente garantita, ma varia in base al tipo di strumento partecipativo utilizzato, al contesto di riferimento e al livello territoriale in cui tali strumenti vengono impiegati. Sembra pacifico, infatti, che se ne sia fatto un uso più proficuo a livello locale, ma non mancano esempi di utilizzo a livello regionale o, in alcuni Paesi, anche per questioni di politica nazionale [187]. La società e i cittadini dovrebbero

---

[185] Cfr. L. BARTOCCI-G. GROSSI-D. NATALIZI-S. ROMIZZI, *Lo stato dell'arte*, cit., pp. 52-54. Gli Autori concludono che "La nostra ricerca ha tentato di offrire elementi in tal senso, cercando di delineare un primo quadro generale nazionale da cui emergono alcune conferme rispetto ai profili caratteristici emersi negli studi internazionali. I dati mostrati permettono di cogliere: – una grande instabilità delle esperienze finora attivate; – una loro scarsa strutturazione, seppure con elementi che lasciano intravvedere il riferimento al modello di Porto Alegre; – una potenziale 'personalizzazione politica' del BP; – una possibile ambiguità dovuta al fatto che in molti casi la natura più consultiva che deliberativa dello strumento".

[186] U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Giuffrè, Milano, 2010, p. 295.

[187] Cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 3.

rivestire, almeno nelle prospettive dei promotori, un ruolo "forte", sia come singoli che attraverso associazioni, e agire sull'intera procedura, dall'iniziativa, all'istruttoria, alla consultazione, al momento della decisione, per quanto senza sostituirsi agli organi preposti. Le istituzioni, rappresentative e amministrative sarebbero chiamate ad un ruolo collaborativo, rimanendo depositarie della decisione finale [188].

Per concludere, la democrazia partecipativa o, più correttamente, l'insieme di pratiche che la caratterizza si offre come modello per porre le istituzioni in una posizione di ascolto delle esigenze sociali, consentendo (almeno in teoria) un più ampio coinvolgimento della comunità nei processi decisionali pubblici.

### 3.2. *La democrazia deliberativa.*

A differenza di quella partecipativa, che si connatura per una dimensione pratico-applicativa, la democrazia deliberativa si distingue per la sua natura eminentemente teorica, che contempla due elementi essenziali: anzitutto, che le decisioni siano il frutto di processi fondati sullo scambio dialogico e ponderato di ragioni e non su negoziazioni e compromessi, come accadrebbe invece, nel caso delle procedure basate sul voto parlamentare; in secondo luogo, che qualunque soggetto vi abbia interesse possa essere coinvolto nel processo deliberativo.

Su questi aspetti, pur con diversità di accenti e approcci metodologici, la dottrina, specie anglosassone, ha sviluppato innumerevoli studi [189].

---

[188] V. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 13.

[189] Tra i più significativi contributi sulla democrazia deliberativa, si ricordano, senza pretesa di esaustività, J.M. BESSETTE, *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in R. GOLDWIN-W.A. SCHAMBRA (eds.), *How Democratic is the Constitution?*, Washington, 1980, p. 102 ss.; J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e associati, Milano, 1996, pp. 1-474; J. BOHMAN, *Public Deliberation*, MIT Press, Cambridge, 1996, pp. 1-368; A. GUTMANN-D. THOMPSON, *Democracy and Disagreement*, Belknap Press, Cambridge-London, 1996, pp. 1-422; J. BOHMAN-W. REGH (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, The Mit Press, Cambridge-London, 1997, p. IX ss.; V.J. COHEN, *Deliberative and Democratic Legitimacy*, in J. BOHMAN-W. REHG (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on*

Esempi paradigmatici di strumenti a base deliberativa possono rinvenirsi nei sondaggi deliberativi, nel sorteggio sotto forma di *consensus conference*, nelle *Town Halls* americane [190]. Nella prospettiva dei deliberativisti, il dibattito democratico dovrebbe fondarsi su argomenti a favore e contro l'una o l'altra opzione e tale processo dovrebbe portare a trasformare le preferenze politiche in virtù del convincimento razionale di tutti i partecipanti grazie alla forza del "miglior argomento", giungendo così, idealmente, ad un consenso ragionato e ponderato tra diversi punti di vista [191]. La procedura, aperta a tutti i soggetti interessati in condizioni di *isegoria*, dovrebbe essere pubblica, continuativa, trasparente e autoreferente [192]. L'unica forma di coazione nel dibattito consisterebbe "nella coercizione senza coercizione delle buone ragioni" [193]. Come rilevato da uno dei più importanti deliberativisti, Jurgen Habermas, la democrazia deliberativa dovrebbe essere, pertanto, letta e concepita come "una rete di discorsi e di trattative che deve servire a facilitare la soluzione razionale di questioni pragmatiche, morali e etiche – ossia quei problemi che, quando si accavallano, possono creare disturbi all'integrazione funzionale, morale o etica di una società" [194].

Chiarito l'*humus* teorico entro cui vanno a collocarsi le diverse propo-

---

*Reason and Politics*, The MIT Press, Cambridge, 1997; J. JOHNSON, *Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations*, in J. ELSTER (eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Pres, Cambridge, 1998, p. 181 ss.; S. MACEDO (eds.), *Deliberative Politics, Essay on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1999, pp. 1-289; R. FORST, *The Rule of Reasons. Three Models of Deliberative Democracy* in *14 Ratio Juris*, 2001, n. 4, p. 345 ss.; B. ACKERMAN-J. FISHKIN (eds.), *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell, Malden (MA), 2003, pp. 1-182; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.,* Annali, IV, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 271-293; J.L. MARTÌ, *La republica deliberativa. Una teoria de la democrazia,* Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, p. 1 ss.; A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia*, cit., pp. 1-392.

[190] Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia,* cit., pp. 16-17.

[191] Cfr. G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica*, cit., spec. pp. 108-111; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa,* cit., pp. 65-76.

[192] Cfr. J.L. MARTÌ, *La democrazia deliberativa e i diritti a garanzia della procedura*, in *Ragion pratica*, 2008, 30, pp. 141-143.

[193] B. CELANO, *La forza dell'argomento migliore*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2009, 9, p. 229 ss.

[194] Cfr. J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto,* cit., 1996, p. 380.

ste avanzate dai teorici della democrazia deliberativa, tuttavia, alcuni punti interrogativi permangono.

Anzitutto, in dottrina, è stato messo in luce come, proprio a causa delle molteplici e differenti prospettive di analisi ed elaborazioni sviluppate in materia, non sia possibile circoscrivere un chiaro perimetro definitorio attorno alla nozione di democrazia deliberativa [195]. Ci troveremmo, pertanto, di fronte a un chiaro esempio di "indefinizione" giuridica dell'ambito di applicazione. Le differenti radici culturali e matrici giuridico-filosofiche, da cui i deliberativisti muovono, determinerebbero, di riflesso, una difficoltà nel definire univocamente tale modello. Tale problematica non ha riflessi solo con riferimento al rapporto intercorrente tra le diverse declinazioni ed elaborazioni della democrazia deliberativa, ma, soprattutto, alle modalità di innesto delle teorie dei deliberativisti sui regimi rappresentativi [196]. Sul punto, le risposte che vengono offerte dalla dottrina deliberativista sono diversificate: si va, infatti, da trattazioni a taglio squisitamente teorico [197], a proposte elaborate con riferimento alle istituzioni rappresentative [198], come nel noto caso del c.d. *Deliberation Day*, da tenersi immediatamente prima dell'elezione del Presidente degli Stati Uniti [199]. A rendere intricato il quadro vi è, inoltre, la tendenza di alcune cor-

[195] Su cui, per tutti, la posizione di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi*, 2017, 1, spec. pp. 2-7.

[196] Per una prima introduzione al rapporto tra democrazia deliberativa e sistema rappresentativo, cfr., nella letteratura italiana, A. MASTROPAOLO, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, p. 1612 ss.; L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, in *Working Papers – LPF. Laboratorio di politica comparata e filosofia pubblica*, 2008, 3, pp. 23-25.

[197] Cfr., ad esempio, J. BOHMAN, *Public Deliberation*, cit., p. 1 ss.

[198] Siano esse le assemblee parlamentari, le amministrazioni pubbliche, gli organi giurisdizionali, cfr. W.K. MUIR, *Legislature: California's School for Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1982, pp. 15-289; J.M. BESSETTE, *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American Government*, University of Chicago Press, Chicago, 1994, pp. 1-306; J. ELSTER, *Deliberation and Constitution Making*, in ID. (eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp. 97-122; C.F. ZURN, *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 1-376.

[199] Su cui B. ACKERMAN-J. FISHKIN, *Deliberation Day*, in B. ACKERMAN-J. FISHKIN (eds.), *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell, Malden (MA), 2003, p. 7 ss.

renti di pensiero ad applicare i principi della deliberazione non solo ai processi decisionali istituzionalizzati, ma anche alle più informali sedi della società civile, rendendo così difficile giungere ad una definizione comune [200].

Ciò premesso, un ulteriore profilo su cui è necessario interrogarsi concerne lo iato esistente tra le (diverse) teorie deliberative e il c.d. "principio di realtà": il carattere prevalentemente teorico delle elaborazioni sulla democrazia deliberativa ha posto, infatti, un tema di concreta praticabilità di tale modello. Si è detto come i deliberativisti, pur caratterizzandosi per differenti radici culturali, postulino che ogni decisione pubblica debba essere assunta previa adeguata deliberazione, vale a dire solo a seguito dell'attivazione di processi di partecipazione pubblica, in cui siano coinvolti tutti i cittadini che vi abbiano interesse in un dialogo fondato sullo scambio di ragioni differenti e in condizioni di eguaglianza. Razionalità e imparzialità degli argomenti sarebbero in grado di far così convergere i partecipanti verso una posizione comune attraverso un processo di apprendimento reciproco, costituito dalla posizione paritaria degli stessi, dallo scambio e dall'ascolto reciproco, dalla ponderazione delle conseguenze e delle diverse scelte disponibili, dalla ricerca di una posizione comune. Tali elementi incontrano, tuttavia, difficoltà a trovare applicazione pratica nei sistemi delle moderne democrazie rappresentative, ove la pluralità e l'eterogeneità degli interessi in gioco rende necessario, inevitabilmente, organizzare l'attività decisionale attraverso il voto e procedere per mediazioni e compromessi [201].

In altri termini, il carattere deliberativo richiederebbe condizioni di partenza, quali la posizione paritaria dei partecipanti (l'*isegoria* greca, di cui si detto *supra* § 1.2), l'abbandono da parte degli stessi di ogni atteggiamento egoistico e personale, il ricorso ad argomenti imparziali e con-

---

[200] Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà,* cit., pp. 5-6.

[201] *Ivi*, pp. 10-12, ove si rileva: "a ben guardare, l'ambiguità della posizione dei deliberativisti […] rivela il tratto fortemente normativo di queste teorie, per cui esse, consapevoli del principio di realtà, aspirano ad offrire un modello astratto, un principio regolativo rispetto al quale andrebbe misurato, per così dire, il livello della democrazia effettiva di un paese". Sulla natura ideale della democrazia deliberativa, v. anche F. SCHAUER, *Talking as a Decision Procedure*, in S. MACEDO (eds.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, New York, 1999, pp. 17-27.

divisi sostanzialmente all'unanimità, che difficilmente sembrano adeguarsi al concreto funzionamento delle moderne democrazie costituzionali, rischiando così di tradursi in obiettivi meramente utopistici. Anche il requisito della massima inclusione [202], mentre potrebbe essere realizzabile nelle arene deliberative di piccole dimensioni della società civile, nella realtà degli Stati nazionali deve fare i conti con la presenza delle assemblee parlamentari e con la complessità dei relativi processi decisionali [203]. Abbastanza sorprendente è anche il sostanziale silenzio dei deliberativisti sui partiti politici che, pur con le criticità che si rileveranno nel prosieguo del lavoro, continuano a svolgere un ruolo determinante nel relazionare le istituzioni con la base elettorale. Di essi i teorici della democrazia deliberativa sostanzialmente, infatti, non si interessano [204].

Date queste premesse, la dottrina più autorevole ha proposto un'interessante chiave di lettura, cioè quella di considerare la democrazia deliberativa come un "ideale normativo" cui tendere, senza la pretesa di trarne insegnamenti direttamente applicabili. In questa ottica, la democrazia deliberativa non andrebbe osservata come un modello descrittivo della realtà, ma come "un modello astratto, un principio regolativo rispetto al quale andrebbe misurato, per così dire, il livello della democrazia di un Paese" [205]. In altri termini, una riflessione sulla democrazia deliberativa do-

---

[202] Su questo profilo, in particolare, v. J. BOHMAN, *Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities*, in J. BOHMAN-W. REGH (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, The Mit Press, Cambridge-London, 1997, p. 321 ss.

[203] Ancora sul punto, chiaramente, R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., pp. 10-12, secondo cui "le istituzioni rappresentative – e in particolare i parlamenti delle democrazie costituzionali – sono già orientate al principio della massima partecipazione. Si potrà discutere se prevedere forme di maggiore informazione e di maggiore scambio di ragioni all'interno del procedimento elettorale, ma rimane difficile pensare a un contributo originale della DD sul punto".

[204] V. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., pp. 9-10, che addebita questa situazione in parte al fatto che la democrazia deliberativa nasce in un contesto come quello degli Stati Uniti, dove i partiti non hanno un ruolo "sociale" così tradizionalmente importante come nella realtà europea e in parte al fatto che le stesse teorie sulla democrazia deliberativa proliferano come reazione alla crisi del modello partitico e delle forme tradizionali di rappresentanza.

[205] *Ivi*, p. 9; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, cit., p. 68.

vrebbe muovere dalla premessa di non cercare in tali pratiche un paradigma immediatamente adattabile alle democrazie costituzionali contemporanee, bensì "un principio regolativo che in parte aspira a concrete applicazioni e in parte vuole essere una pietra di paragone verso cui tutti i processi decisionali pubblici, siano essi quelli che si svolgono all'interno delle assemblee parlamentari ovvero all'interno di procedimenti amministrativi o giurisdizionali, dovrebbero tendere" [206]. Piuttosto sarebbe possibile una applicazione delle teorie deliberative nelle piccole realtà locali, dove è più facile favorire la partecipazione degli interessati e dove, infatti, esse hanno trovato, tramite le pratiche e i dispositivi di democrazia partecipativa, "l'*humus* ideale per una concreta applicazione, elaborando una serie di strumenti, oramai diffusi in molte realtà nazionali, per permettere la più ampia partecipazione a livello locale" [207].

In quanto ideale normativo va, inoltre, evidenziato che gran parte delle teorie sulla democrazia deliberativa prescinde da un'analisi puntuale delle istituzioni esistenti, in particolare di quelle tipiche dei sistemi rappresentativi; le teorie sulla democrazia deliberativa avanzano piuttosto pretese nei confronti della generalità delle istituzioni e degli attori sociali, oltre che nei confronti di ogni singolo partecipante. L'individuo è posto al centro, contemplato come attore che, insieme ad altri, delibera su questioni, a volte anche molto importanti, che lo riguardano da vicino. Eco di queste teorie, come si vedrà, sono rintracciabili in alcune delle matrici su cui si basano le esperienze di *e-democracy* oggetto del presente studio. Forse peccando di astrattezza, i deliberativisti danno, quindi, l'*agorà* per esistente, così trasformando il cittadino in un illuminato fruitore del mercato delle idee e delle decisioni pubbliche.

In definitiva, rispetto all'esperienza dei sistemi rappresentativi, la democrazia deliberativa avanza la pretesa di costituire un ulteriore modello, più ambizioso – forse utopistico – di democrazia, che necessita, tuttavia, di essere ricondotto all'interno delle democrazie costituzionali e poter, così, convivere assieme alle altre concezioni e rappresentazioni della democrazia. A tal fine, non bisognerebbe ragionare, pertanto, in termini di applicazione quasi automatica dei principi deliberativi nei confronti delle

---

[206] R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., p. 9.

[207] *Ivi*, p. 14.

istituzioni delle moderne democrazie, dal momento che non sarebbe una strada concretamente praticabile, bensì valorizzare i principi della democrazia deliberativa in maniera diffusa quali paradigmi di riferimento, tutte le volte che ciò sia possibile [208].

## 4. *Democrazia rappresentativa, diretta, partecipativa e deliberativa: punti di intersezione e profili di differenza.*

Uno dei profili più controversi, che ha visto impegnate le riflessioni dei commentatori in materia, concerne la relazione intercorrente tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, da una parte, e tra queste ultime e i principi che sovrintendono il modello di rappresentativo, dall'altra.

Con riferimento al primo ambito di indagine, ad avviso della parte maggioritaria della dottrina, la democrazia deliberativa costituirebbe lo sfondo teorico entro cui si sviluppano le forme concrete e le pratiche di democrazia partecipativa [209]. Si potrebbe, quindi, affermare che i diversi dispositivi e pratiche di democrazia partecipativa, di cui si è dato conto nelle pagine precedenti, diano espressione e concretezza alle teorie elaborate dai deliberativisti e ciò, in particolare, tutte le volte in cui esse soddisfino due requisiti fondamentali: l'effettiva partecipazione di tutti gli interessati e la natura tendenzialmente deliberativa del dibattito che pongono in essere. È stato, pertanto, rilevato che "per il modo stesso in cui sono organizzate, le forme concrete della democrazia partecipativa si confermano applicazioni delle teorie della democrazia deliberativa" [210]. Di di-

---

[208] Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., p. 67 che afferma: "in altri termini, riconoscere che le assemblee parlamentari funzionano grazie a principi spesso lontani da quelli della DD non vuol dire che tali assemblee non possano farli propri, tutte le volte in cui la loro adozione si riveli indispensabile o necessaria per l'adozione di decisioni più democratiche (ad esempio, in caso di revisioni costituzionali)".

[209] È la tesi di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e deliberativa,* cit., pp. 67-69, ove può leggersi: "conclusivamente può sostenersi che vi è uno stretto collegamento tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa: la democrazia deliberativa rappresenta lo sfondo teorico all'interno del quale si sono sviluppate le forme concrete della democrazia partecipativa".

[210] R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa,* cit., p. 71.

verso avviso coloro i quali ritengono, al contrario, che la democrazia deliberativa costituisca piuttosto una forma di democrazia partecipativa [211]. Ancora in parte differente la posizione di quella parte della dottrina che osserva come entrambe si tradurrebbero in due modalità di approccio distinte alla democrazia, nate dalla comune esigenza di rispondere alle disfunzionalità dei regimi rappresentativi e destinate, pertanto, a incrociarsi e a guadagnare reciprocamente [212].

Pur nella diversità di analisi e approcci metodologici, la valorizzazione dell'elemento della partecipazione e della discussione in condizioni di *isegoria*, che vada al di là dei soli momenti elettorali è una costante dei teorici sia della democrazia partecipativa che di quella deliberativa, i quali intendono rimarcare le differenze rispetto ad una concezione della democrazia "minimalista", che sarebbe invece accolta dagli attuali ordinamenti. Nelle società politiche moderne sarebbe, infatti, proprio la capacità del cittadino di prendere parte ai processi decisionali della comunità a connaturarlo come parte del popolo, "elemento personale dello Stato fornito di poteri di partecipazione all'attività politica statale quale si svolge nel suo grado più elevato, attinente alla determinazione e allo svolgimento della direzione politica" [213]. I punti di contatto sarebbero, in particolare,

---

[211] Cfr., ad esempio, L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, 2006, 4, p. 14, anche se la tesi risulta minoritaria in dottrina.

[212] Sul punto si rinvia, in particolare, alla ricostruzione di U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 4, che, nel rilevare analogie e differenze tra democrazia deliberativa e partecipativa, afferma: "esse hanno tra loro sicuri legami di natura. La componente deliberativa, come si vedrà, è presente nelle procedure di genuina democrazia partecipativa, quali i migliori bilanci partecipativi e il dibattito pubblico. A loro volta, le procedure deliberative trovano nella democrazia partecipativa un luogo privilegiato di applicazione; non l'unico, potendo applicarsi anche all'interno delle forme rappresentative nonostante il prevalente lato aggregativo di queste. Esse hanno una vocazione che le avvicina e le dispone a incroci fecondi. Ciononostante, le differenze di genesi – prevalentemente latino-americana la democrazia partecipativa, nordamericana o anglosassone l'altra, – di tono generale– prevalentemente di origine pratica la partecipativa, teorica la deliberativa – e di applicazione pratica sono notevoli".

[213] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, p. 423. In merito al fatto che il diritto di voto non esaurisca l'esercizio del potere sovrano, v. anche V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in ID., *Stato, popolo, governo: Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 122.

rinvenibili nel fatto che la democrazia partecipativa trova nel momento deliberativo un suo elemento essenziale e, specularmente, la democrazia deliberativa ha il suo luogo privilegiato proprio nelle procedure partecipative; allo stesso tempo, permangono importanti differenze: in particolare, va sottolineato che nella democrazia partecipativa la componente deliberativa è soltanto una caratteristica di un fenomeno più complesso, quando invece la ricerca di una argomentazione razionale si è visto essere la preoccupazione assorbente, per non dire totalizzante, delle teorie sulla democrazia deliberativa [214]. Rimane, in ogni caso, il fatto che entrambe queste forme di democrazia mirano ad includere nei processi di elaborazione della decisione politica potenzialmente tutti i cittadini, onde evitare una frattura tra questi ultimi ed i decisori pubblici; al contempo, sia i teorici della democrazia deliberativa che di quella partecipativa intendono elaborare modalità attraverso le quali far convivere tali pratiche con i tradizionali canali della rappresentanza, così da migliorare la qualità delle procedure che connotano le moderne democrazie rappresentative.

Emerge qui la questione principale e forse di più difficile soluzione, ossia il rapporto tra questi modelli di democrazia e i principi e le regole che sovrintendono i sistemi rappresentativi. Trattasi di un interrogativo che, come si vedrà nel prosieguo del lavoro, proprio le esperienze di democrazia digitale, che non a caso si richiamano spesso alle teorie sulla democrazia deliberativa e partecipativa, hanno di recente posto nuovamente all'attenzione degli osservatori. Sotto questo profilo, ad avviso della parte maggioritaria della dottrina, né la democrazia partecipativa né quella deliberativa possono essere concepite come "sostitutive" della democrazia rappresentativa o porsi in contrapposizione con essa [215]. Esse vanno al

---

[214] Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., pp. 16-17. Sul rapporto tra democrazia partecipativa e deliberativa, cfr., anche, A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia*, cit., p. 1 ss.

[215] Cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., pp. 2-4, che osserva: "dunque la democrazia partecipativa neanche in prospettiva può essere concepita come 'sostitutiva' della rappresentativa […]. Ma viene a inserirsi nel disegno complessivo della democrazia rappresentativa, a combinarsi con essa integrandone le lacune e a correggere i difetti di cui questa soffre in forza dei suoi artifici originari e della crisi che con evidenza oggi patisce"; v. anche R. BIFULCO, *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, cit., pp. 5-7.

contrario ad inserirsi nel disegno complessivo della democrazia rappresentativa, con la quale si dovrebbero combinare, integrandone le lacune e correggendone le disfunzionalità. La democrazia partecipativa, in particolare, si propone di dare vita ad una "ulteriore democratizzazione della democrazia, di questa realtà cioè sempre incompiuta, sempre piena di problemi, sempre da migliorare e conquistare" [216]. Nei confronti della democrazia rappresentativa, le nuove pratiche partecipative si inseriscono, anzitutto, nelle procedure amministrative relative ad atti di pianificazione e programmazione, ma anche nelle attività di decisione di politiche pubbliche (meno frequentemente, invece, su attività di formazione di norme, legislative o regolamentari). Il che dovrebbe determinare un cambiamento di ruolo del cittadino e degli apparati istituzionali: i primi, cessando di essere puri destinatari, ma divenendo attori influenti sul processo decisionale; i secondi, tendendo a trasformarsi da gestori unici dei poteri in registi di un processo decisionale e gestionale che li vede, prima che in posizione di decisori, essi stessi partecipanti, destinatari, recettori. È stato, quindi, messo in luce che "c'è un rapporto di continguità tra queste tre forme di democrazia, non di alternatività. La loro contemporanea presenza nel tessuto giuridico e istituzionale di un ordinamento arricchisce il tasso di democrazia" [217].

In termini in parte diversi, si esprimono coloro i quali, pur evidenziando che tali modelli dovrebbero essere tra loro compatibili, evidenziano che specie la democrazia deliberativa fa fatica ad innestarsi sul tessuto rappresentativo. Come si diceva in precedenza, gli obiettivi, infatti, della democrazia deliberativa non potrebbero essere soddisfatti dal concreto funzionamento della democrazia rappresentativa, che pure costituisce la migliore risposta, ad oggi conosciuta, alla reale necessità di far compartecipare i consociati alla decisione collettiva e giungere, attraverso il principio di maggioranza, ad una decisione in tempi ragionevoli. In altre parole, sarebbero proprio i requisiti della democrazia deliberativa a renderla

---

[216] U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 4.

[217] Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 7; v., altresì, P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006, p. 17, che avverte "la necessità di inventare nuove forme e prassi che combinino la democrazia rappresentativa con quella partecipativa al fine di migliorare la qualità della prima tramite il contributo della seconda".

un modello difficilmente applicabile *tout court* alla democrazia rappresentativa. In tal senso, agirebbe non tanto il requisito dell'effettiva partecipazione di tutti gli interessati, che anche i teorici della democrazia deliberativa riconoscono essere difficilmente realizzabile, quanto piuttosto quello della necessaria deliberazione. La democrazia rappresentativa, infatti, si basa su forme di decisione, quali la negoziazione e il voto: l'elemento della deliberazione, per quanto non trascurato, non può prevalere rispetto alla necessità di giungere ad un compromesso e, infine, ad una decisione secondo la regola della maggioranza (*supra* § 1.1.4). Riemerge qui allora il tema di come interpretare il modello della democrazia deliberativa, che "in nessuna delle versioni più note, è pensato per divenire il modello operativo di una determinata funzione pubblica, sia essa quella legislativa, esecutiva, giurisdizionale" [218], ma piuttosto un ideale normativo cui tendere al fine di democraticizzare le procedure esistenti.

Infine, una precisazione merita il rapporto intercorrente tra questi nuovi modelli di democrazia e gli istituti c.d. di "democrazia diretta" (o, più correttamente, come si è visto *supra* §§ 2-2.1-2.1.1-2.1.2, di partecipazione popolare di tipo istituzionale). Rispetto ad essi la democrazia partecipativa e quella deliberativa hanno un rapporto che è sicuramente di differenza di principio, in quanto le forme di c.d. democrazia diretta ammesse negli ordinamenti contemporanei sono, come il referendum, manifestazioni per lo più occasionali e puntuali, mentre sia la democrazia partecipativa, che quella deliberativa stimolano una partecipazione e un "relazionamento" costante dei cittadini con le istituzioni; inoltre, gli istituti c.d. di democrazia diretta possono esprimere una decisione di pari forza rispetto all'agire delle istituzioni rappresentative (basti pensare all'abrogazione per via referendaria di cui all'art. 75 Cost. o agli effetti del referendum costituzionale *ex* art. 138 Cost.), cosa che invece le pratiche di democrazia partecipativa e le teorie sulla democrazia deliberativa non mirano a realizzare, muovendosi su un piano – teorico e pratico – di intervento differente.

[218] R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 7.

## Capitolo 2

# CRISI DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA, ASPIRAZIONI E ILLUSIONI DELLA DEMOCRAZIA DIGITALE

Sommario: 1. Sullo sfondo: la crisi della democrazia rappresentativa come crisi del rappresentato e della partecipazione intermediata dai partiti. – 2. La spinta verso pratiche deliberative e partecipative di natura elettronica come risposta all'apatia delle democrazie rappresentative. – 2.1. Le pretese e le illusioni del cyber-ottimismo. – 2.2. Il cyber-realismo e l'involuzione delle speranze riposte nella democrazia digitale. – 3. La nozione di democrazia digitale. – 3.1. Differenti proposte definitorie con un minimo comune denominatore. – 3.2. Le indicazioni provenienti dagli organismi sovranazionali. – 3.3. La distinzione con il concetto di *e-government*. – 3.4. Conclusioni: pratiche e istituti di democrazia digitale.

## 1. *Sullo sfondo: la crisi della democrazia rappresentativa come crisi del rappresentato e della partecipazione intermediata dai partiti.*

Nel capitolo precedente si sono esaminate le differenti declinazioni attraverso le quali il concetto di democrazia può tradursi e si è riflettuto sulle ragioni che hanno portato il modello del "governo rappresentativo", a partire dal XVIII secolo, ad imporsi come paradigma di riferimento.

Oggi, tuttavia, tale modello vive una fase di crisi ed evoluzione. Proprio in tale processo si è inserita la rivoluzione digitale con il suo carico di novità e incognite, agendo in una pluralità di direzioni differenti. Ad essere in profonda difficoltà è, più specificamente, la partecipazione filtrata attraverso i partiti e, conseguentemente, il concetto stesso di rappresentanza, con un forte e sempre più evidente scollamento tra cittadini, da un lato, istituzioni e corpi intermedi, dall'altro. Si tratta di un passaggio sto-

rico cruciale, dal momento che la democrazia rappresentativa si è costruita proprio "sui" partiti [1].

Non è questa la sede per ripercorrere e approfondire le plurime cause che sono alla base di tale processo. Innumerevoli studi hanno analiticamente approfondito l'evoluzione che i partiti e la rappresentanza politica hanno subito sino ai nostri giorni: dai partiti di massa, fortemente strutturati e radicati nella società [2], capaci di indirizzare le scelte dei rappresentanti e di creare tra eletti ed elettori – questi ultimi raggruppati in corpi collettivi ben determinati – un legame essenziale di fiducia [3], a partiti personali e verticistici [4], intermittenti, con una minore caratterizzazione, sen-

---

[1] Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, p. 640 ss.; P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 1-185.

[2] Il partito di massa era, per usare una metafora, l'equivalente politico della fabbrica fordista. Con questa, in particolare, condivideva il "gigantismo", la tendenza cioè a "incorporare masse ampie di uomini in modo stabile, sistemandoli in strutture solide e permanenti". Si può dire, in altri termini, che i militanti fossero l'equivalente dei lavoratori della catena di montaggio, i quadri locali dei tecnici di produzione e il comitato centrale del consiglio di amministrazione. Sui grandi partiti di massa, cfr., *ex plurimis*, G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano, 1982, pp. 11-335; M. DUVERGER, *I partiti politici*, Biblioteca di Studi politici, Edizioni di Comunità, Roma, 1961, pp. 1-497; S. NEUMANN (eds.), *Modern political parties. Approaches to comparative politics*, Chicago University Press, Chicago, 1956, p. 472 ss.; G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 1-320.

[3] Un ruolo, centrale, peraltro riconosciuto nello stesso testo costituzionale, che, secondo la formulazione recepita dall'art. 49 Cost., li identifica come lo strumento attraverso cui i cittadini possono concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale. Emblematiche, al riguardo, le parole di Vezio Crisafulli, che aveva evidenziato come "l'art. 49 ha avuto innanzitutto il significato di riassumere e consacrare nella più alta sede normativa una situazione di fatto che era già, di per sé stessa, intrinsecamente giuridica e come tale accettata", così V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in ID., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 111.

[4] Cfr. M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pp. 1-125; D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 61-115; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta online*, 20 maggio 2019, pp. 249-256; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 2020, 4, p. 544 ss.

za una organizzazione strutturata [5], meri strumenti al servizio dei leader del momento [6]; un modello quello del partito post-democratico del leader [7] o del partito personale [8], che si avvicina molto alla definizione di partito politico, data, a suo tempo, da Schumpeter, ovvero "niente più che un'impresa", ossia "un gruppo i cui membri si propongono di agire di concerto nella lotta di concorrenza per il potere politico" [9]. Tale modello è quello che si è imposto nell'ultimo trentennio. Un partito così strutturato è posto al servizio di un capo, ha una struttura fortemente verticistica, una scarsa selezione della classe dirigente, mira ad un contatto continuo e diretto con l'elettorato, è privo di una precisa base elettorale di riferimento, cerca di trarre sostegno da settori socio-demografici diversi (quasi come se l'elettorato fosse considerato un mercato e gli elettori i consumatori), elimina tutte quelle strutture burocratiche di intermediazione che caratterizzavano il partito di massa, fa un uso sapiente dei mezzi di comunicazione e, sino all'avvento dei *social media* (*infra* Cap. 3, spec. § 3.4), della televisione in particolare [10]. Nel solco di questo processo di tra-

[5] Tanto è vero che la dottrina inizia ben presto a ragionare di "partiti pigliatutto", così volendo registrare la tendenza delle forze politiche a divenire più flessibili nella loro base elettorale e nel loro impianto programmatico. Questo processo di trasformazione subisce una brusca accelerazione tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, cfr. O. KIRCHEIMER, *The transformation of the Western European party system*, in J. LAPALOMBRA-M. WEINER (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, New York, 1996, pp. 177-200.

[6] Cfr. R. BIN, *Contro la Governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, relazione tenuta al convegno, *Il federalismo come metodo di governo: le regole della democrazia deliberativa*, 25-26 novembre 2010, p. 4 ss.; B. MANIN, *I principi*, cit., p. 244; S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi*, 2015, 19, pp. 1-14.

[7] C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, 1, p. 226.

[8] M. CALISE-F. MUSELLA, *Il Principe digitale*, Laterza, Roma-Bari, 2019, pp. 1-175.

[9] J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, Socialismo, Democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1954, p. 270.

[10] Osserva la dottrina sul punto: "Diversamente dai partiti di massa organizzati attorno a istanze ideologiche e capaci di durare nel tempo e nello spazio, i partiti del capo sono pertanto, per loro stessa natura, '*weak parties*'. Partiti fragili che traggono la propria identità (ma anche la propria debolezza) dall'appeal del leader, dalle sue doti personali, dalla sua biografia. Dotati di una struttura organizzativa alquanto ridotta, e per di

sformazione della forma partito si inseriscono da ultimo, come si vedrà, quelli che la dottrina ha definito i c.d. "partiti digitali" (su tali formazioni e, più in generale, sull'influenza delle *ICT* sull'organizzazione e sulle modalità di partecipazione alla vita dei partiti politici si dedicherà il Capitolo 4).

Un processo, quindi, di trasformazione radicale ha segnato (e condiziona ancora oggi) il sistema dei partiti, la cui capacità di intercettare i bisogni dell'elettorato si è fatta sempre più difficile. Esso è, tuttavia, il riflesso di una, ancora più profonda, crisi del rappresentato, che, come la più autorevole dottrina ha rilevato, si è messa in moto ancora prima di quella del rappresentante e che si concretizza nella perdita di un'identità collettiva e storica, dei legami sociali, tanto da rendere difficile la stessa identificazione di quale sia il soggetto da rappresentare [11]. In un simile contesto, l'incapacità delle "organizzazioni complesse" – ossia anzitutto proprio dei partiti e, più in generale, dei corpi intermedi – di realizzare un'omogeneità sociale si manifesta in quella che Zygmunt Bauman ha definito come la moderna società "liquida", ove gli individui sono slegati e liberi da vincoli, persi e smarriti, in quanto privati dei tradizionali punti di riferimento; una società amorfa, priva di forma come lo è l'acqua, in cui l'individualismo è quasi necessitato ed esasperato [12]. A valle di un simile processo di trasformazione del partito politico si colloca quel senso di smarrimento, di indifferenza, di disagio che i cittadini percepiscono

più percepita come un costo inutile ed eccessivo, i partiti post-democratici tendono generalmente a muoversi in modo agile e flessuoso, a stretto contatto con gli 'umori della gente'. Il loro obiettivo non è più quello di rappresentare istanze e interessi, ma piuttosto quello di captare le tendenze del momento (così come filtrate e abilmente manipolate dai media), al fine di trarre buoni 'rendimenti' e alti 'profitti' all'interno di un 'mercato elettorale' sempre più inquieto, mobile e incline all'astensionismo", così C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa*, cit., p. 226.

[11] Come acutamente rilevato da M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 16-17 marzo 2000, pp. 114-117; sul punto, v. anche P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile: a 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, XXIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, p. 17.

[12] Cfr., tra la sterminata bibliografia dell'Autore, in particolare, Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2011, pp. 19-158.

nei confronti delle tradizionali forme di partecipazione politica, testimoniato, solo per fare un esempio, dagli elevati livelli di astensionismo nelle tornate elettorali [13].

I processi ora sommariamente ricordati hanno finito col produrre conseguenze rilevanti sulla fisionomia del sistema democratico complessivamente considerato. La dottrina ha così coniato il termine di "democrazia del pubblico" [14] per descrivere un quadro in cui partiti hanno lasciato ampio spazio alla personalizzazione e alla comunicazione, così riducendo lo spazio della rappresentanza politica a mero scambio tra leader e opinione pubblica, il tutto grazie all'ausilio delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ad avviso delle analisi più severe e preoccupate si sarebbero anzi realizzate quelle condizioni che avevano portato Colin Crouch a mettere in guardia dall'avvento di forme di "post-democrazia", ossia una democrazia caratterizzata dal mero spettacolo elettorale, dominato da pseudo-partiti, interessati più al consenso elettorale di breve periodo che non al bene della collettività, e dove la massa dei cittadini vive sentimenti di disagio, frustrazione e indifferenza verso la cosa pubblica [15]. In un simile clima di cambiamento strutturale della società, di disintermediazione della partecipazione politica, di evoluzione del concetto di rappresentanza, in definitiva di crisi del modello rappresentativo, si colloca la nascita, lo sviluppo e, in seguito, l'involuzione delle teorie sulla democrazia digitale e delle prime esperienze partecipative e deliberative elettroniche.

---

[13] Cfr. C. GALLI, *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2011, p. 71 ss., il quale paragona le attuali democrazie ad un "trono vuoto", che non viene più occupato né dallo Stato, né dai partiti, né dai cittadini.

[14] B. MANIN, *I principi*, cit., p. 242 ss.; cfr. F. GALLO, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC,* 2020, 1, spec. pp. 488-492.

[15] C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., p. 6 ss., secondo il quale "anche se le elezioni continuano a svolgersi e condizionare i governi, il dibattito elettorale è uno spettacolo saldamente controllato, condotto da gruppi rivali di professionisti esperti nelle tecniche di persuasione e si esercita su un numero ristretto di questioni, selezionate da questi gruppi. La massa dei cittadini svolge un ruolo passivo, acquiescente, persino apatico, limitandosi a reagire ai segnali che riceve. A parte lo spettacolo della lotta elettorale, la politica viene decisa in privato dall'integrazione tra i governi eletti e le liti che rappresentano quasi esclusivamente interessi economici".

## 2. *La spinta verso pratiche deliberative e partecipative di natura elettronica come risposta all'apatia delle democrazie rappresentative.*

Proprio in risposta allo scenario sopra prefigurato di generale crisi del modello rappresentativo si è assistito, come si diceva, alla diffusione di teorie e pratiche partecipative e deliberative [16], in base alle quali il cittadino si prefiggeva di scavalcare il filtro e il ruolo di intermediazione dei corpi intermedi, avvertiti come distanti e artificiosi, diventando *policy-maker* e prendendo così parte, in prima persona, alle scelte che incidevano sulla propria esistenza e quella degli altri consociati [17]. La logica dell'*uno vale uno* – cara, come si vedrà, al MoVimento 5 Stelle e alla quale la piattaforma *Rousseau* si ispirava (*infra* Cap. 4) – risponde essenzialmente a questa esigenza: è il cittadino che intende farsi Stato e sostituirsi ai rappresentanti, i quali dovrebbero assumere il ruolo di meri portavoce [18]. In altri termini, come reazione all'incapacità delle forze politiche di elevarsi a mediatori sociali, si erano diffuse tendenze atte a rinvigorire il principio

---

[16] Così S. CASSESE, *La democrazia*, cit., p. 99 ss., che ritiene che, proprio in risposta al senso di disagio vissuto dai cittadini nei confronti dei tradizionali canali della rappresentanza politica, si sono sviluppati processi atti a rinvigorire pratiche partecipativo-deliberative, nonché istituti di democrazia diretta tramite l'utilizzo della Rete; in senso adesivo, P. BILANCIA, *Crisi della democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, 2017, 1, pp. 8-14 e R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 2 ss.

[17] Sull'aspirazione alla disintermediazione di larga parte dell'elettorato, cfr. A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era del digitale*, in *Rivista AIC*, 2019, 2, p. 588.

[18] Al riguardo, si ritiene utile riportare fin d'ora, a testimonianza del pensiero originario di Gianroberto Casaleggio e Beppe Grillo, padri fondatori del MoVimento 5 Stelle, un significativo passaggio tratto da G. CASALEGGIO, *Web ergo sum*, cit., pp. 23-25, ove può leggersi: "il termine democrazia diretta descrive un nuovo rapporto tra i cittadini ed i loro rappresentanti, un'evoluzione del sistema democratico più che un suo superamento. La democrazia attuale opera sul principio della delega, non di partecipazione diretta: con il voto si esaurisce il rapporto degli elettori con i candidati e con le scelte che verranno da questi attuate. Si vota senza essere informati, per abitudine, per simpatia. […] La Rete ridefinisce il rapporto tra cittadino e politica consentendo l'accesso all'informazione in tempo reale su un qualsiasi fatto, ed il controllo sui processi attivati dal governo centrale o locale. La democrazia diretta introduce la centralità del cittadino".

di partecipazione democratica [19], che trovavano la propria giustificazione nelle teorie sulla democrazia diretta, partecipativa e deliberativa (*supra* Cap. 1, spec. §§ 1.2-3-3.1-3.2), mirando ad una comunità in senso lato auto-governante, su modello dell'antica *societas* ateniese. I cittadini avevano avvertito l'esigenza di scendere in campo, di essere coinvolti, di contare in prima persona nell'elaborazione delle politiche pubbliche e di incidere nei processi decisionali [20]. Si era affermata, quindi, la necessità di costruire nuovi spazi di partecipazione democratica, aperti a tutti, nei quali potessero emergere le differenti posizioni dei soggetti in campo e le cui conclusioni venissero effettivamente assorbite dalle istituzioni e dai decisori pubblici. L'idea era quella di dare vita ad un luogo di scambio e confronto tra i consociati, che integrasse il modello rappresentativo per sua natura "intermittente" [21]. Ad emergere era una nuova dimensione della cittadinanza partecipativa, secondo la quale a tutti i cittadini si sarebbero dovute offrire eguali *chances*, di natura procedurale, di intervenire nelle problematiche generali, così da creare le condizioni ideali dal punto di vista sociale, ambientale, politico, tali da consentire loro di potersi creare un'opinione personale ed avanzare considerazioni e proposte critiche, ragionate e costruttive per la definizione di scelte condivise.

### 2.1. *Le pretese e le illusioni del cyber-ottimismo.*

In questo contesto, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, si erano diffuse alcune correnti di pensiero, che intravedevano nelle potenzialità offerte dalla tecnologia e dalla Rete lo strumento attraverso il quale rendere finalmente possibili e tradurre in realtà le aspirazioni partecipazioniste di cui si diceva.

---

[19] S. CASSESE, *La democrazia*, cit., p. 100, rileva che "accanto all'aumento di offerta di democrazia, all'apertura di offerta di democrazia e alla crescita sociale, si registra anche un aumento della domanda di democrazia".

[20] Cfr. M. MANDATO, *La partecipazione politica attraverso internet: recenti riflessioni sulla democrazia elettronica,* in *Nomos*, 2018, 1, p. 5.

[21] Cfr. P. ROSANVALLON, *La contro-democrazia. La democrazia nell'era della diffidenza*, in *Ricerche di storia politica*, 2006, 3, p. 1 ss., che conia il termine di "contro-democrazia" per evidenziare quella spinta di reazione che porta il popolo a divenire parte attiva nei processi partecipativi.

I primi teorici della democrazia digitale muovevano, infatti, dal presupposto che le *ICT* fossero dotate di un'intrinseca ed inedita carica partecipativa, in quanto capaci di costruire una capillare rete di comunicazione tra i cittadini, che, interagendo in una nuova dimensione a-territoriale come quella digitale avrebbero potuto, da un lato, informare e informarsi senza limiti e, dall'altro, influenzare e incidere, in modo sempre più pervasivo, sulle decisioni che riguardassero la collettività. Internet, in particolare, divenne ben presto uno strumento *vocazionalmente partecipativo* [22], dal momento che in uno spazio e tempo estremamente ridotti, consentiva di mettere in contatto potenzialmente l'intera umanità, aumentando esponenzialmente lo scambio di informazioni e la comunicazione reciproca tra cittadini-utenti del web, nonché le possibilità di partecipazione secondo modalità sino ad allora mai sperimentate prima. Si riteneva così che il fattore tecnologico sarebbe stato in grado di incidere sulle dinamiche della partecipazione dell'individuo nella società e nella stessa formulazione e circolazione dell'informazione politica, contribuendo a ridefinire l'esercizio dei diritti di libertà, a creare nuovi spazi di confronto, di dialogo, di discussione, a stimolare originali forme di interazione, nonché azioni di natura collettiva [23]. Si vedeva nella rete un nuovo (e forse il più importante) spazio politico [24].

Ed è stato così che, specialmente in una prima fase, che si potrebbe definire del *cyber-ottimismo* (o, forse più correttamente, del *cyber-utopismo*), una parte della dottrina aveva immaginato che l'avvento di *Internet* avrebbe, di lì a poco, consentito la costruzione di vere e proprie arene virtuali [25] e di un

---

[22] Cfr. F. MARCELLI-P. MARSOCCI-M. PIETRANGELO (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 1-240.

[23] Cfr. L. MOSCA-C. VACCARI, *Nuovi media e politica: una introduzione*, in ID. (a cura di), *Nuovi media, nuova politica?*, *Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 13 ss.

[24] Cfr. M. MANDATO, *La partecipazione*, cit., p. 8.

[25] Cfr. P. LEVY, *Verso la cyberdemocrazia*, in A. TURSI-D. DE KERCKHOVE (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Apogeo, Milano, 2006, p. 3 ss., il quale immaginava che, in futuro, l'intera dimensione politica sarebbe stata "virtualizzata".

villaggio globale [26] in cui sarebbe stato possibile ricostruire, per il tramite dello strumento digitale, le condizioni dell'antica democrazia ateniese [27] (*supra* Cap. 1, § 1.2), inseguita da sempre come un mito cui tendere e mai raggiunto, restituendo in questo modo vitalità democratica ai fragili ordinamenti contemporanei minimalisti e intermittenti. Si riteneva, infatti, che grazie alla tecnologia si sarebbe reso possibile il superamento del *problem of scale* [28], che, storicamente, i teorici e gli studiosi della praticabilità della democrazia diretta in grandi realtà si erano trovati di fronte e di cui era consapevole già Aristotele, secondo il quale la dimensione spaziale ideale per lo Stato era quella che "consente di abbracciarne con lo sguardo il territorio e la popolazione" [29] e lo stesso Rousseau, che riteneva che le proprie teorie sarebbero state effettivamente praticabili solo in piccole realtà omogenee [30]. Le *ICT* avrebbero, in questo modo, aperto la strada all'affermarsi di una democrazia *diretta*, *deliberativa* ed *elettronica* [31].

L'idea che animava questo filone di pensiero era che la piena attuazione di una mitica democrazia diretta fosse stata impedita esclusivamente da difficoltà legate ai tempi, agli spazi e ai costi di una simile soluzione, risultando impraticabile una consultazione continua e capillare del popolo: tutti problemi che sarebbero stati finalmente risolvibili tramite l'impiego di mezzi telematici di espressione, comunicazione e scrutinio molto più potenti ed efficienti di quelli sperimentati sino a quel momento [32].

---

[26] Secondo l'espressione di M. MCLUHAN, *Gli strumenti del comunicare*, Il Saggiatore, Milano, 1967, p. 9.

[27] Su cui S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 6, che rammentava come "sull'orizzonte originario di *Internet* si staglia il mito fondativo della democrazia: l'agorà ateniese".

[28] Cfr. B. BARBER, *Strong democracy, Participatory politics for a new Age*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1984, p. 245 ss.

[29] ARISTOTELE, *Politica*, Libro VII, a cura di L. BERTELLI-M. CANEVARO-M. CURNIS, L'Erma di Bretschneider, Roma, 2022.

[30] Cfr. J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), Laterza, Roma-Bari, 1997, Libro II, cap. 11 e Libro III, cap. 4.

[31] Cfr., tra le molte, le tesi di L.K. GROSSMAN, *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*, Viking Adult, New York, 1996, pp. 1-290.

[32] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, Edizioni ETS, Pisa, 2017, p. 63.

Per la verità, nelle teorie dei *cyber-utopisti* è rintracciabile un passaggio logico ulteriore, dal momento che le soluzioni proposte si sarebbero tradotte in un vero e proprio superamento dei tradizionali canali della rappresentanza: obiettivo ultimo dell'applicazione delle *ICT* era, infatti, consentire ai membri della comunità virtuale di potersi finalmente *autogovernare*, ponendo fine alla logica della delega. In questa prospettiva, si sarebbe resa possibile, per il tramite dei nuovi strumenti tecnologici, una capillare e continua rilevazione della volontà dei cittadini, superando così una concezione minimalista e meramente aggregativa tipica del modello rappresentativo incentrato essenzialmente sul momento elettorale. Più precisamente, ogni cittadino avrebbe potuto esprimere la propria volontà sulle singole questioni all'ordine del giorno in modo continuo, disintermediato e senza la necessità di sottoscrivere periodicamente pacchetti chiusi e preconfezionati di opzioni politiche generali e generiche [33]. In secondo luogo, la combinazione di diversi punti di vista, nell'ottica della valorizzazione della c.d. *saggezza della moltitudine* [34], avrebbe consentito di configurare una *strong democracy* [35], fondata sul principio deliberativo (*supra* Cap. 1, § 3.2), inteso come discussione e proficua ponderazione delle decisioni, scambio dialogico in effettive condizioni di parità e non mera delega della sovranità ad un soggetto terzo quale il rappresentante.

---

[33] Cfr. N. KERSTING-H. BALDERSHEIM, *Electronic Voting and Democratic Issues: An Introduction*, in N. KERSTING-H. BALDERSHEIM (eds.), *Electronic Voting and Democracy. A comparative Analysis*, Palgrave, London, 2004, pp. 3-19.

[34] L'idea che l'impiego delle tecnologie digitali avrebbe favorito un dialogo più ragionato e indirizzato all'assunzione di decisioni nell'interesse comune si ritrova, tra gli altri, nel pensiero di P. LEVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, Milano, 2002, pp. 1-248; C.S. SUNSTEIN, *Infotopia: How many minds produce knowledge*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 1-288.

[35] L'espressione è di B. BARBER, *Three scenarios for the future of technology and strong democracy*, in *Political Science Quartely*, 1998, 585, 113, p. 4 il quale fa risaltare le virtù di una democrazia che rifletta il prudente e attento giudizio dei cittadini, frutto di ponderati processi deliberativi, in contrapposizione alle storture di quella che egli definisce *plebiscitarian democracy*, ovverosia "*a democracy that embodies majority opinions assembled from the unconsidered prejudices of private persons voting private interests*". Su questa esperienza, v. anche A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 50 ss.

Pietra miliare di questa corrente di pensiero è stato Benjamin Barber, che, di fronte al pericolo di una rappresentanza politica solo formale – prodotto di quella che egli definì *Thin Democracy*, basata sulla semplice elezione dei rappresentanti, oltre che segnata da una sempre più scarsa affluenza alle urne – suggerì di rivitalizzare la partecipazione dei cittadini alla vita politica attraverso un modello democratico innovativo, di *Strong Democracy,* in grado di coinvolgere gli individui secondo un dialogo, un processo decisionale ed un'azione comuni, autenticamente partecipativo-deliberativi [36]. A questo proposito, propose un modello assembleare definito di *Town Meetings* in cui, tramite i mezzi di comunicazione e informazione, si sarebbero create artificialmente sedi di dibattito aperte al confronto su temi specifici dell'agenda politica. Per raggiungere tali obiettivi, centrale sarebbe stato il ruolo delle *ICT*, specialmente nelle fasi precedenti al voto, in cui le opinioni dei cittadini si raffrontano e arricchiscono il discorso pubblico prima di tradursi in volontà politica: la produzione, la circolazione, la selezione di informazioni politicamente rilevanti, la discussione pubblica e ragionata su questioni controverse, la ricerca di accordi condivisi circa la loro soluzione avrebbero avuto effetti positivi sugli esiti dei processi democratici. La creazione, per via digitale, di comunità virtuali, che richiamassero il modello del villaggio globale [37], non si ricollegava, pertanto, solo alla volontà di realizzare un'immediata e capillare rilevazione delle preferenze politiche dei singoli cittadini, ma aveva anche l'obiettivo di promuovere la già menzionata "saggezza della moltitudine". L'idea che muoveva i cyber-utopisti era che il popolo, nella sua azione collettiva, mettendo in comune conoscenze, esperienze ed intuizioni, sarebbe stato in grado di prendere decisioni più sagge di quelle che avrebbe potuto assumere un qualunque suo sottoinsieme, anche se particolarmente qualificato. Trattasi di una teoria, formulata in particolare da Jeremy Waldron [38], che affondava le proprie radici in un passo della *Politica* di Aristotele, nel

---

[36] Cfr. P. GERBAUDO, *I partiti digitali. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 115, che rileva come "il partecipazionismo è un credo radicale che considera la partecipazione, più che la rappresentanza, la fonte della legittimazione politica".

[37] Concepito già da M. MCLUHAN, *Gli strumenti del comunicare*, cit., p. 322.

[38] Cfr. J. WALDRON, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 113-146.

quale può leggersi che "i più, ciascuno dei quali non è un uomo buono, possono, tuttavia, se presi tutti insieme, essere migliori di pochi, non di ciascuno ma della loro totalità […] infatti, essendo in molti, ciascuno ha la sua parte di virtù e di saggezza, sicché dalla loro unione si ottiene una specie di uomo solo dotato di molti piedi, di molte mani e capace di ricevere molte sensazioni" [39]. A distanza di oltre due millenni, gli auspici del filosofo greco, ad avviso dei cyber-utopisti, si sarebbero potuti tradurre finalmente in realtà grazie alla democrazia digitale [40].

Tuttavia, le teorie cyber-ottimiste/utopiste scontavano due, fondamentali, ordini di problemi.

Il primo, quello di dare per assunta l'esistenza di piattaforme di interazione e di sistemi di voto e computazione elettronica sicuri, trasparenti e verificabili, nonché in grado di consentire davvero a tutti gli utenti uno scambio dialogico informato in condizioni di parità (sulle caratteristiche delle piattaforme digitali concretamente sperimentate e sul voto elettronico, *infra* Cap. 5).

Il secondo, ancor più profondo, quello di contenere in nuce un rifiuto, più o meno esplicito, dei limiti – formali e sostanziali – posti dalle moderne Costituzioni all'esercizio della sovranità popolare. Limiti che, come si è visto (*supra* Cap. 1), tendono a circoscrivere la partecipazione diretta del popolo alle decisioni ad ipotesi ben circoscritte; prevedono che il voto sia personale, eguale, libero e segreto; contemplano una serie di presidi a tutela del carattere rigido delle regole e dei principi costituziona-

---

[39] ARISTOTELE, *Politica*, Libro III, Cap. 11, 1281b, a cura di L. BERTELLI-M. CANEVARO-M. CURNIS, L'Erma di Bretschneider, Roma, 2022.

[40] Seppur con diverse accezioni, sposano questa posizione, P. LEVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, Milano, 2002, pp. 1-248; H. REIGHOLD, *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*, The Mit Press, Boston, 2003, pp. 1-480; D. TAPSCOTT-A.D. WILLIAMS, *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, Penguin, New York, 2006, pp. 1-368; C.R. SUNSTEIN, *Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 1-294; a commento di questo filone di pensiero S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete*, cit., p. 6, che rileva come "nel villaggio globale, nell'immensa piazza virtuale sarebbe stato possibile ricostituire le condizioni della democrazia diretta. *Internet* sarebbe venuto in soccorso della morente democrazia rappresentativa e l'avrebbe traghettata verso una democrazia immediata, un sistema politico caratterizzato da una consultazione permanente dei cittadini".

li; e, più in generale, postulano il carattere eminentemente rappresentativo del sistema di governo. Limiti difficilmente conciliabili con l'idea – per quanto utopica e teorica – di dare vita ad un auto-governo, deliberativo ed elettronico, del popolo.

### 2.2. *Il cyber-realismo e l'involuzione delle speranze riposte nella democrazia digitale.*

Le aspirazioni dei primi teorici cyber-utopisti, di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, entrarono ben presto in crisi.

Dopo una prima fase segnata da un entusiasmo circa le potenzialità della Rete, si assistette in dottrina ad un'inversione di tendenza nella direzione di un approccio più "realista". Si diffuse, infatti, una certa disillusione circa il fatto che *Internet* si sarebbe potuto configurare come panacea per tutti i mali delle democrazie contemporanee, ponendosi anzi l'accento sui rischi di manipolazione e alterazione delle opinioni connessi alla comunicazione *online*, sugli effetti della disintermediazione prodotta da una partecipazione per via telematica, sui malfunzionamenti e pericoli dei sistemi informatici utilizzati, sulla scarsa trasparenza degli algoritmi impiegati, e ancora più a fondo, sull'inconciliabilità delle teorie cyber-utopiste, specie più radicali, con i principi dei moderni ordinamenti costituzionali [41].

In particolare, vennero messe in dubbio le presunte capacità delle *ICT*

---

[41] Su cui, per tutti, E. MOROZOV, *L'ingenuità della rete*, Codice Edizioni, Torino, 2011, p. 80 ss. Inoltre, R. LINDER-G. AICHOLZER, *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends*, in L. HENNEN-I. VAN KEULEN-I. KORTHAGEN-R. LINDER-G. AICHOLZER (eds.), *European E-Democracy in Practice*, Springer, Cham, 2020, 19, che affermano: "*in contrast to these highly optimistic visions of new media effects, various dystopian perspectives, which depict potential risks to democracy, have been articulated. For example, rather pessimistic expectations with regard to direct democracy in view of the complexity of modern societies; digital tools would speed up deliberation to a superficial level; they would support populism, increase information inequality, and be incapable of countering a basic lack of political motivation among the citizenry; the Internet would even be more concentrated than traditional media and the ease of placing messages on the Internet would not be matched by similar options of being heard. Finally, a serious threat that has been gaining special attention in connection with dramatic events of political extremism in the recent past is the increased radicalisation and mobilisation poential of the Internet*".

di rivitalizzare la partecipazione democratica, rilevando, al contrario, un effetto de-politicizzante di *Internet*. Alla prova dei fatti, la rete, infatti, non si era rivelata in grado di rimediare a quella larga indifferenza verso la sfera politica, né produrre quei supposti incrementi qualitativi nella direzione di una deliberazione piena e digitalmente mediata; al contrario, i *social media* si erano tradotti in terreno di scontro violento tra opposte fazioni, radicalizzate, incapaci di comunicare tra loro (*infra* Cap. 3). Irrisolto, e semmai aggravatosi, era quel clima di sfiducia e apatia nei confronti delle regole democratiche, con una partecipazione e uno scollamento tra cittadini e attori politici sempre più evidente e con l'affermarsi di pratiche plebiscitarie e leaderistiche (*infra* Cap. 4). Le piattaforme di *e-voting* si sarebbero rivelate, inoltre, strumenti tutt'altro che sicuri (*infra* Cap. 5) [42].

Ad una diffusa disillusione si era, altresì, affiancata una presa di consapevolezza circa i rischi insiti nelle teorie di cui si è detto.

Anzitutto, si era osservato che, anche qualora praticabile da un punto di vista strettamente tecnico, la realizzazione di una democrazia digitale diretta, se portata alle sue estreme conseguenze, avrebbe significato sovvertire i principi cardine dei sistemi rappresentativi (*supra* Cap. 1, §§ da 1 a 1.1.5).

Peraltro, la consultazione permanente di tutti gli interessati avrebbe finito, in nome di una apparente semplificazione e velocità dell'*iter* decisionale, per creare una struttura elefantiaca, con il compito di raccogliere informazioni, comporre i quesiti da sottoporre alla collettività, analizzarli e inserirli nell'*iter* decisionale. Nel tentativo così di realizzare una "democrazia continua" sarebbe stato necessario dar vita ad una produzione sistematica di quesiti e consultazioni, dunque una sequenza altamente complessa e carica di nuovi rischi manipolativi [43]. Dal lato, invece, dell'elettore, il rischio che si sarebbe potuto palesare era quello del c.d. *information overload*. Un sovraccarico informativo che, se non governato adeguatamente, avrebbe prodotto una sorta di "cittadinanza totale", capace di sop-

---

[42] Cfr. A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica*? *A.I., Legge, Democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 15-16.

[43] Cfr. A. VENANZONI, *La matrice spezzata: ripensare la democrazia all'epoca di Internet,* in *Quaderni costituzionali*, 2020, 1, pp. 65-66.

primere qualunque forma di corpo intermedio, lasciando al cittadino l'illusione di avere accesso diretto – e privilegiato – al cuore dell'informazione e, in realtà, suscettibile di attività di distorsione e manipolazione delle opinioni [44].

Tornarono, quindi, di attualità le parole formulate, negli anni '80 del secolo scorso, da Norberto Bobbio, che, immaginando, sin da allora, che gli impedimenti tecnici alla praticabilità della democrazia diretta si sarebbero potuti risolvere tramite l'utilizzo di calcolatori elettronici, apostrofava, tuttavia, come "puerile" l'idea che il singolo cittadino avrebbe potuto esercitare la propria sovranità direttamente "trasmettendo il proprio voto ad un cervello elettronico" [45]. Non solo, egli metteva in guardia dai pericoli che un eccesso di democrazia avrebbe portato con sé, ammonendo infatti come "nulla rischia di uccidere la democrazia più dell'eccesso di democrazia" [46]. L'idea di ridurre ad un *unicum* la sequenza di circolazione delle informazioni, della cittadinanza e delle decisioni politiche, in assenza di intermediari, avrebbe finito col proiettare l'individuo-utente nella sfera politica, rendendolo cittadino-totale (e preludendo così ad uno "Stato totale"). Sul punto, Bobbio era lapidario, quando rilevava che "se per democrazia diretta si intende alla lettera la partecipazione di tutti i cittadini a tutte le decisioni che li riguardino, la proposta è insensata. Che tutti decidano su tutto in società sempre più complesse come sono le società industriali moderne è materialmente impossibile. Ed è anche umanamente, cioè dal punto di vista dello sviluppo etico e intellettuale dell'umanità, non auspicabile […] L'individuo rousseauiano chiamato a partecipare dalla mattina alla sera per esercitare i suoi doveri di cittadino sarebbe non l'uomo totale, ma il cittadino totale. E il cittadino totale non è che l'altra faccia non meno minacciosa dello stato totale" [47].

---

[44] Cfr. A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica*?, cit., p. 13.

[45] Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 1984, p. 14.

[46] *Ibidem*.

[47] N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., pp. 34-35, che richiama un passo di A. DAHRENDORF, *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?*, in A. DAHRENDORF-G. SARTORI (a cura di), *Il Cittadino totale*, Einaudi, Torino, 1977, p. 56, che così recitava "le società diventano ingovernabili, se i settori che le compongono rifiutano il governo in nome dei diritti di partecipazione, e questo a sua volta non può

Le *ICT*, quindi, da strumenti di rivitalizzazione della partecipazione democratica vennero identificate come una minaccia [48]. In dottrina si è, al riguardo, fatto riferimento all'espressione "*Homo mediaticus*" per identificare il cittadino-utente completamente dipendente da "quella scatola delle meraviglie chiamata *smartphone*" [49]. E si è evidenziato che *Internet* avrebbe determinato la frammentazione e polarizzazione dell'opinione pubblica e degli utenti, rinchiusi ognuno nella propria bolla informativa (*infra* Cap. 3) [50]. Ciò non avrebbe fatto altro che alimentare quella spirale di antipolitica, disaffezione e de-politicizzazione cui si voleva invece porre rimedio. Uno scenario, per quanto forse eccessivo nei suoi tratti quasi drammatici, certamente ben lontano da quella supposta "saggezza della moltitudine", che ad avviso dei primi teorici della democrazia digitale avrebbe dovuto traghettare le – morenti e vetuste – democrazie rappresentative verso lidi più floridi e prosperi.

## 3. *La nozione di democrazia digitale.*

Nelle pagine precedenti si sono illustrati i principali modelli di democrazia che sono stati elaborati nel corso del tempo, la crisi del sistema rappresentativo, le teorie dei primi promotori della democrazia digitale e le preoccupazioni dei loro critici.

Prima di addentrarsi nell'analisi di come la rivoluzione digitale stia, oggi, impattando sul rapporto di rappresentanza e sul processo di partecipazione democratica, nei tre momenti fondamentali della formazione

non influire sulla capacità di sopravvivenza: ecco il paradosso del cittadino totale". Le considerazioni di Bobbio evocano altresì quelle di Carl Schmitt, che, già prevedendo nel lontano 1928 l'ipotesi dell'avvento di una democrazia computerizzata, sottolineava il rischio che questa avrebbe comportato la fine di ogni pubblica opinione, "giacché l'opinione così concorde di milioni di privati non dà nessuna pubblica opinione, il risultato è solo una somma di opinioni private".

[48] Su cui la lucida analisi di B. BARBERIS, *Populismo digitale. Come Internet sta uccidendo la democrazia*, Chiarelettere, Milano, 2020, pp. 5-205. V. anche Y. MOUNK, *Popolo vs Democrazia*, trad. it. di F. Pè, Feltrinelli, Milano, 2018, p. 1 ss.

[49] B. BARBERIS, *Populismo digitale*, cit., p. 147.

[50] C.S. SUNSTEIN, *Republic*, Princeton, 2017, spec. pp. 79-126.

del consenso (Cap. 3), della partecipazione alla vita dei partiti (Cap. 4) e dell'esercizio del diritto di voto e dei procedimenti ad esso collegati (Cap. 5), si ritengono necessarie alcune precisazioni per meglio perimetrare il concetto di democrazia digitale [51].

### 3.1. *Differenti proposte definitorie con un minimo comune denominatore.*

Una prima proposta ha inteso la democrazia digitale come "l'uso delle *ICT* come mezzo per lo svolgimento delle procedure egualitarie di autogoverno del demos" [52]. Trattasi di una definizione che, da un lato, consente di ricomprendere quel nucleo minino del concetto di democrazia, che si sostanza nelle differenti modalità tramite le quali il popolo esercita la sovranità e, dall'altro, identifica la caratteristica che distingue la democrazia digitale dalla nozione, più generale, di democrazia, ossia il *mezzo* attraverso il quale il popolo è messo nelle condizioni di esercitare il potere democratico e quindi le *ICT* [53]. Muovendo da questa prospettiva, la democrazia digitale dovrebbe intendersi come l'uso delle tecnologie digitali, *latu sensu* intese, per lo svolgimento di procedure a loro volta strumentali all'adozione di decisioni collettive. Una simile definizione fa, quindi, leva sulla dimensione fondamentalmente "tecnica" e "procedurale" della democrazia digitale, il che permetterebbe "di distinguere le questioni attinenti specificamente all'*e-democracy* da quelle che riguardano la democra-

[51] Oltre a "democrazia digitale" (B.N. HAGUE-B.D. LOADER (eds.), *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*, Routledge, London, 1999, pp. 1-292; J.A.G.M. VAN DIJK, *Digital democracy: Vision and reality*, in I. SNELLEN-M. THAENS-W. VAN DE DONK (eds.), *Public administration in the information age: Revisited*, IOS Press, Amsterdam, 2012, pp. 49-61), in letteratura sono utilizzati, come sinonimi, i termini "*e-democracy*" (cfr. G.S. SCHAAL, *E-Democracy*, in O.W. LEMBCKE-C. RITZI-G.S. SCHAAL (eds.), *Zeitgenössische Demokratietheorie, Band 2: Empirische Demokratietheorien*, Springer, Cham, 2016, pp. 279-305) e "democrazia elettronica" (cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 1 ss. e G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica*, cit., p. 1 ss.). Al contrario, l'uso delle espressioni "*teledemocrazia*", "*democrazia virtuale*" e "*cyber-democrazia*" è rimasto in gran parte confinato ad una prima fase embrionale degli studi e poi progressivamente abbandonato.

[52] G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 21.

[53] Cfr., sempre, G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 21.

zia *tout court*, nonché di raffrontare la democrazia elettronica coi tradizionali mezzi di svolgimento delle procedure democratiche, individuandone e soppesandone meglio potenzialità e limiti" [54]. Ne deriva che, per correttamente inquadrare la nozione di esame, se si trascurasse l'elemento tecnologico-informatico, ossia gli specifici strumenti digitali di volta impiegati, che consentono di qualificare una certa procedura di esercizio del potere democratico come *e-democracy*, non si sarebbe più in grado di distinguere quest'ultima dalla democrazia *tout court*. Se, al contrario, non si tenesse conto dell'elemento procedurale tipico delle democrazie e si identificasse con democrazia digitale qualunque tecnica di decisione collettiva che passi per l'uso delle *ICT* (o dell'*AI*) si rischierebbe di "spacciare" per democrazia ciò che non lo è affatto, come, ad esempio, procedure di decisione collettiva che, pur contemplando in qualche forma l'impiego delle tecnologie digitali, non sono basate sul principio di maggioranza, bensì sull'unanimità.

Allo stesso tempo, la definizione in esame, facendo riferimento alle procedure con cui il popolo può esercitare la sovranità, è sufficientemente lata, da consentire di coprire sia le applicazioni delle *ICT* che si riferiscono ad ipotesi in cui i cittadini sono chiamati a partecipare entro procedure "istituzionalizzate" (come le elezioni, le consultazioni referendarie, l'iniziativa legislativa), sia a quelle forme che costituiscono la pre-condizione o il presupposto per il funzionamento del sistema democratico, come la partecipazione alla vita interna dei partiti politici, nonché la comunicazione e la formazione del consenso: trattasi, in altre parole, dei principali casi in cui le tecnologie sono applicate alle procedure già esistenti nelle moderne democrazie rappresentative e sulle quali si concentra il presente studio.

A ben vedere, la proposta definitoria da cui si è partiti, richiamando, altresì, il concetto di auto-governo del *demos*, consentirebbe di allargare lo sguardo a quelle prospettazioni – per la verità, allo stato, solo teoriche e inconciliabili con le forme e i limiti delle Costituzioni moderne – secondo le quali la democrazia digitale propriamente detta sarebbe quella diretta e/o deliberativa (in altri termini, le tesi dei cyber-utopisti di cui si è dato conto *supra* § 2.1, che, tuttavia, sono state, in gran parte, smentite

[54] G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 22.

dai fatti e sulle quali non si tornerà, rimanendo piuttosto sullo sfondo della presente analisi) [55].

Da un punto di vista più strettamente informatico-giuridico, la dottrina ha, inoltre, distinto tra "democrazia digitale sostanziale, formale e informazionale" [56]. Più specificamente, la prima incide sulla sfera della soggettività, poiché dovrebbe consentire di fornire nuovi o maggiori poteri a quegli attori che ne sono privi, in parte o in tutto, tramite la predisposizione di nuovi o più efficaci strumenti per interagire o comunicare (si pensi agli iscritti a un partito). La seconda vede nella tecnologia l'infrastruttura idonea alla riconfigurazione sia dell'ambiente in cui le persone vivono, sia delle modalità di interazione interpersonale (un esempio è rinvenibile nella comunicazione *online* sui *social media*). La terza accezione fa leva sulla centralità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione condizioni essenziali per assicurare e promuovere il benessere sociale, la crescita e lo sviluppo generale dell'individui, che vivrebbero all'interno di una "info-sfera", sempre più sincronizzata, delocalizzata e correlata. In comune le prospettazioni offerte condividono il fatto che scopo della democrazia digitale sarebbe essenzialmente quello di rendere il sistema democratico più efficiente, partecipativo e trasparente [57].

Un'ulteriore classificazione distingue tra democrazia digitale consultiva, partecipativa e deliberativa. La prima fa leva sull'esigenza per cui gli enti pubblici dovrebbero favorire l'espressione dell'opinione dei cittadini su determinate questioni, ma senza fornire loro un reale potere decisionale. Essa si intreccia con la democrazia digitale partecipativa, finalizzata a favorire la partecipazione attiva e ad ampliare il coinvolgimento del *demos* nelle procedure collettive, con l'obiettivo di creare nuovi spazi di dibattito pubblico; la democrazia digitale deliberativa presuppone invece la partecipazione del *demos* alle decisioni collettive, di modo da realizzare processi di comunicazione interattivi e trasparenti insieme all'attivazione di meccanismi di partecipazione e scambio dialogico di opinioni differenti in condizioni di isegoria [58].

---

[55] *Ivi*, p. 24.

[56] G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica*, cit., p. 153.

[57] Cfr. M. CALISE-F. MUSELLA, *Il Principe*, cit., pp. 1-175.

[58] Cfr. F. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica*, cit., p. 154.

Muovendo da queste premesse, la democrazia digitale andrebbe allora intesa "quale forma complementare della democrazia rappresentativa in cui si ha l'istituzionalizzazione di strumenti di democrazia diretta, deliberativa e partecipativa che consentono un esercizio della sovranità popolare in maniera più o meno mediata in ambiti specifici, con poteri sia consultivi sia legislativi, che vengono esercitati utilizzando una piattaforma di democrazia elettronica comprendente un sistema reticolare e multilivello di agorà digitali" [59]. Si tratta di una definizione più circostanziata rispetto a quella da cui si è partiti, dal momento che muove dal presupposto che la democrazia digitale non possa prescindere dal modello di governo rappresentativo; allo stesso tempo, mette in luce come l'ambizione delle pratiche di democrazia digitale sia fondamentalmente quella di rendere il coinvolgimento dei cittadini nel processo democratico più diretto e autentico, introducendo elementi dinamizzanti nel circuito della rappresentanza [60].

Allargando lo sguardo agli studi internazionali sviluppati in materia, non molto distanti da quelle poc'anzi riportate sono le definizioni elaborate.

Una delle più richiamate è quella elaborata da K. L. Hacker e J. Van Dijick, i quali, già agli inizi degli anni 2000, così scrivevano: "*Digital democracy is the use of information and communication technology (ICT) and computer-mediated communication (CMC) in all kinds of media (e.g. the internet, interactive broadcasting and digital telephony) for purposes of enhancing political democracy or the participation of citizens in democratic communication*" [61]. Al pari di quanto si è registrato con riferimento alle definizioni esaminate *supra*, viene qui proposta un'accezione piuttosto "ampia" di democrazia digitale, estendendone la latitudine concettuale a tutte quelle pratiche che prevedano l'uso delle tecnologie digitali al fine di favorire il coinvolgimento dei cittadini nei processi sia di partecipazione che di comunicazione politica. Anche in questo caso si fa leva sul mez-

---

[59] G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica*, cit., p. 157.

[60] Cfr., sul punto, P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 80.

[61] K.L. HACKER, *What is digital democracy?*, in K.L. HACKER-J. VAN DIJK (eds.), *Digital democracy. Issues of theory and practice,* SAGE Publications Ltd, London, 2000, p. 19.

zo, le tecnologie informatiche di comunicazione e informazione, per distinguere l'*e-democracy* dalla democrazia *tout court*. Un ulteriore elemento di contatto risiede nella necessità che gli istituti di democrazia digitale debbano essere interpretati non in senso sostitutivo, bensì integrativo-complementare rispetto al modello rappresentativo.

Nella medesima direzione si muovono le proposte di alcuni degli studiosi più autorevoli del settore. T. Paivaranta e S. Oistein affermano, ad esempio, che: "*E-Democracy refers to the use of information and communication technology (ICT) in political debates and decision-making processes, complementing or contrasting traditional means of communication, such as face to face interaction or one way mass media*" [62]; analogamente, S. Coleman e D. Norris evidenziano che: "*a common thread … is the assumption that e-democracy has something to do with the use of information and communication technologies (ICT) to enhance democratic structures and processes*" [...] "*E-democracy is both top-down and bottom-up; it is both about the institutional processes of hierarchies and the more fluid arrangements of networks*" [63]*;* più di recente, ancor più chiaro è M. Kreuer, secondo il quale l'*e-democracy* si configura come "*the use of ICT by political actors (government, elected officials, media, political/societal organizations and citizens) within political and governance processes in today's representative democracy*" [64]; da ultimo, R. Linder e G. Aicholzer ritengono che la democrazia digitale identifichi, più semplicemente, "*the practice of democracy with the support of digital media in political communication and participation*" [65].

Tanto premesso, può affermarsi che, pur con accenti diversi, la dottrina tende ad essere concorde nel definire la democrazia digitale come l'insieme di tutte quelle pratiche che fanno uso delle *ICT* (*Information and Communication Technologies*) al fine di favorire la partecipazione politica dei citta-

---

[62] Cfr. T. PÄIVÄRINTA-S. ØYSTEIN, *Models of E-democracy. Communications of the Association for Information Systems*, *17 (Article 37*), 2006, p. 818.

[63] S. COLEMAN-D. NORRIS, *A new agenda for e-democracy*, Oxford Internet Institute, *Forum Discussion Paper No. 4*, January 2005.

[64] M. KREUER, *E-democracy: A new challenge for measuring democracy,* in *International political science Review*, 2016, 5, 37, pp. 666-678.

[65] R. LINDER-G. AICHOLZER, *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends,* in L. HENNEN-I. VAN KEULEN-I. KORTHAGEN-R. LINDER-G. AICHOLZER (eds.), *European E-Democracy in Practice*, Springer, Cham, 2020, pp. 17-18.

dini ai processi di interazione e decisione, istituzionalizzati e non, in un'ottica integrativo-complementare rispetto ai modelli rappresentativi esistenti.

### 3.2. *Le indicazioni provenienti dagli organismi sovranazionali.*

Così ricostruito il dibattito sorto in seno alla comunità scientifica, per completezza, un rapido sguardo va dedicato alle indicazioni provenienti dalle istituzioni, specie sovra-nazionali.

Sotto questo profilo, uno dei primi e più significativi passaggi è stato rappresentato dall'elaborazione, già nel 2009, da parte del Consiglio d'Europa della *Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on electronic democracy (e-democracy)* [66], ove può leggersi: "*The Committee of Ministers, [...] recommends that Member States: 1. consider making use of the opportunities afforded by e-democracy to strengthen democracy, democratic institutions and democratic processes; 2. consider and implement e-democracy as the support and enhancement of democracy, democratic institutions and democratic processes by means of ICT, and linked to the engagement and re-engagement of citizens in democracy*" [67]. L'Appendice alla Raccomandazione include, inoltre, una lista di ottanta "*Principles of e-democracy*" e centodue "*Guidelines*". La democrazia digitale viene qui concepita come strumento di supporto e arricchimento dei sistemi democratici-rappresentativi già esistenti e si contraddistingue dalla nozione, più generale, di democrazia per l'utilizzo di sistemi di *ICT*, con una definizione quindi in linea con le indicazioni della parte maggioritaria della dottrina (*supra* § 3.1).

In seguito, è stato il Parlamento europeo ad approvare un'importante Risoluzione, che costituisce ancora oggi il documento più significativo in materia, tracciando le coordinate di riferimento e il perimetro della nozione di democrazia digitale all'interno del quadro normativo eurounitario. Trattasi della "Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla e-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide" [68].

---

[66] Cfr. Council of Europe, *Recommendation CM/Rec (2009) 1 of the Committee of Ministers to Member States on electronic democracy (e-democracy)*.

[67] Council of Europe, *Recommendation CM/Rec (2009)1*, cit., §§ nn. 5 e 7.

[68] Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21).*

La lettura del testo fornisce alcuni spunti di riflessione interessanti. Nel richiamare la raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2009 poc'anzi ricordata, il Parlamento europeo intende, infatti, fornire agli Stati membri una serie di indicazioni e raccomandazioni su come gestire gli strumenti di democrazia digitale in evoluzione. Anzitutto, tra i primi punti della Risoluzione può leggersi che "gli strumenti di democrazia digitale possono contribuire a promuovere una cittadinanza più attiva, migliorando la partecipazione, la trasparenza e la responsabilità nel processo decisionale, rafforzando i meccanismi di controllo democratico e la conoscenza dell'UE al fine di dare ai cittadini più voce nella vita politica" [69]; si evidenzia, altresì, che "la democrazia dovrebbe evolvere e adattarsi ai cambiamenti e alle opportunità correlati alle nuove tecnologie e strumenti TIC, che devono essere considerati un bene comune che, laddove attuato in modo appropriato e accompagnato da un adeguato livello di informazione, potrebbe contribuire alla creazione di una democrazia più trasparente e partecipativa" [70].

Vengono poi messe in rilievo le potenzialità e le sfide offerte dalla democrazia digitale "intesa come il sostegno e il potenziamento della democrazia tradizionale tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*ICT*) e che può integrare e rinforzare i processi democratici, consentendo una maggiore emancipazione dei cittadini tramite diverse attività *online*, tra cui ad esempio l'amministrazione pubblica elettronica, la governance elettronica, le deliberazione elettronica, la partecipazione elettronica e le votazioni elettroniche" [71] senza che si configuri come "un sistema democratico alternativo a detrimento della democrazia rappresentativa" [72]. Viene incoraggiato, in particolare, "l'uso della partecipazione

[69] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017, cit., punto D.

[70] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017, cit. punto E. Dalla lettura del testo emerge la convinzione che "che la diffusione di nuovi strumenti di comunicazione digitale e di piattaforme aperte e di collaborazione può dare spunto e fornire nuove soluzioni per promuovere la partecipazione e l'impegno politico dei cittadini" (punto G) e "che la democrazia elettronica potrebbe favorire lo sviluppo di forme complementari di impegno in grado di contribuire ad attenuare la crescita della disaffezione dei cittadini nei confronti della politica tradizionale" (punto K).

[71] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017, cit., § 1.

[72] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017, cit., § 3.

elettronica quale caratteristica principale della e-democrazia e ritiene che essa comprenda tre forme di interazione tra istituzioni dell'UE e governi da un lato e cittadini dall'altro, segnatamente: informazione elettronica, consultazione elettronica e processo decisionale elettronico" [73], sottolineando che le *ICT* "contribuiscono a promuovere spazi di partecipazione e deliberazione che aumentano a loro volta la qualità e la legittimità dei nostri sistemi democratici" [74].

Infine, il Parlamento europeo formula alcune proposte per migliorare l'applicazione delle *ICT* ai processi democratici esistenti. Ad esempio, viene richiesto agli Stati membri "di procedere allo scambio di buone pratiche in materia di progetti di e-democrazia, come mezzo per avanzare verso una democrazia che sia più partecipativa e deliberativa e che risponda alle richieste e agli interessi dei cittadini e miri a coinvolgerli nei processi decisionali; rileva la necessità di conoscere gli atteggiamenti dei cittadini nei confronti dell'attuazione della votazione remota via *Internet*" [75]. Un invito esplicito è formulato nei confronti dei partiti politici, che sono chiamati "a livello nazionale e dell'UE a sfruttare al meglio gli strumenti digitali al fine di sviluppare nuovi metodi di promozione della democrazia al loro interno" [76].

Come può chiaramente evincersi da una prima lettura dei passaggi riportati, trattasi di un documento di particolare interesse, anche alla luce del quasi totale silenzio delle altre istituzioni sovranazionali – e nazionali soprattutto – in materia.

Anzitutto, il Parlamento europeo, in linea con quanto rilevato in dottrina (*supra* § 3.1), adotta una nozione piuttosto ampia di democrazia digitale, che si concretizza essenzialmente nell'utilizzo delle *ICT* come strumento di potenziamento della partecipazione dei cittadini ai processi democratici. Un secondo profilo di rilievo risiede nel fatto che le pratiche di democrazia digitale vengono intese come complementari rispetto ai vigenti modelli di democrazia rappresentativa, in alcun modo collocabili al di fuori di questo perimetro. Da questo punto di vista, tutta-

[73] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017, cit., § 6.

[74] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017, cit., § 8.

[75] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017, cit., § 34.

[76] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017, cit., § 41.

via, la visione che il Parlamento europeo è forse eccessivamente ottimistica: dalla lettura del documento, infatti, sembra desumersi che le *ICT* sarebbero, di per sé, idonee a promuovere spazi di partecipazione e deliberazione, che aumenterebbero a loro volta la qualità e la legittimità dei sistemi democratici. Si vedrà, invece, come ciò sia tutt'altro che scontato e che fondamentale è piuttosto l'uso che della tecnologia viene fatto dagli attori in campo.

Alcuni punti della Risoluzione suscitano, infine, qualche perplessità, stante il fatto che la definizione di democrazia digitale accolta sembra essere a tal punto estesa, da includervi anche pratiche e istituti che, per la verità, solo in parte presentano punti di contatto con essa. Si pensi ai riferimenti all'amministrazione pubblica elettronica ed alla *governance* elettronica, che dovrebbero più propriamente collocarsi all'interno della nozione di *e-government*.

### 3.3. *La distinzione con il concetto di* e-government.

Un concetto talora confuso con quello di democrazia digitale è quello di *e-government* (o governo elettronico)[77]. Si tratta di nozioni che, per quanto interconnesse, occorre, tuttavia, tenere distinte.

Diverse le opinioni della dottrina al riguardo. Sebbene alcuni commentatori ritengano che l'*e-democracy* costituisca la forma più evoluta dell'*e-government*[78] o che quest'ultimo sia una componente della nozione di *e-democracy*[79], la parte maggioritaria della dottrina, per quanto con accezioni e sfumature differenti, è giunta ad una diversa conclusione: l'*e-government* andrebbe, infatti, qualificato come un concetto distinto dall'*e-democracy* e, più nello specifico, come "l'impiego delle *ICT* come strumento di ausilio e supporto all'attività e ai compiti della pubblica amministrazione, compresi quelli aperti alla partecipazione procedimentale del pub-

[77] Lo rileva, criticamente, G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 34.

[78] Cfr. T.G.L.A. VAN DER MEER-D. GELDERS-S. ROTTHIERS, *E-Democracy: Exploring The Current Stage of E-Government*, in *Journal of Information Policy*, 2014, 4, pp. 489-506.

[79] Cfr. M. KREUER, *E-democracy: a new challenge for measuring democracy*, in *International Political Science Review*, 2016, 37, 5, p. 672 ss.

blico" [80]; l'*e-government* consisterebbe anzi nel "processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione finalizzato alla semplificazione degli Enti e alla fornitura di servizi ai cittadini in modo più rapido e efficace" [81], rappresentando la funzione attraverso cui gli organi, gli enti e gli uffici pubblici perseguono, indirettamente o direttamente, gli scopi stabiliti dalle leggi. A seguire questa linea di pensiero, la democrazia digitale, invece, andrebbe intesa come l'applicazione delle *ICT* alle procedure democratiche, istituzionalizzate o non, con il comune obiettivo di aumentare la partecipazione dei cittadini. In altre parole, mentre l'*e-democracy* "tocca il cuore stesso della democrazia perché concerne la vita politica di ciascuno Stato" [82], l'*e-government* riguarda il rapporto tra la pubblica amministrazione, da un lato, e le persone fisiche e giuridiche, dall'altro. Da questo punto di vista, nella prospettiva dell'*e-government*, le tecnologie sono finalizzate ad assicurare "la partecipazione attiva dei cittadini nelle decisioni e azioni promosse dai pubblici poteri" e "la qualità, rapidità, e affidabilità dei servizi forniti dalle pubbliche amministrazioni ai privati cittadini e alle imprese" [83].

L'*e-government* può considerarsi "democratico", avvicinandosi in questo modo al concetto di democrazia digitale, solo qualora sia prevista un'effettiva partecipazione dei cittadini nelle valutazioni circa l'erogazione e l'attuazione dei compiti e scopi stabili dalle leggi da parte della Pubblica Amministrazione [84]. Quando l'*e-government* assume questa connotazione

---

[80] G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 38.

[81] G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica*, cit., p. 145, che richiama M. MANCARELLA, *eVoting e nuove dimensioni della democrazia. IL Progetto SalentoeVoting,* Tangram, Trento, 2013, pp. 28-29. Si può qui richiamare la proposta definitoria di F. FAINI*, Informatica e Pubblica Amministrazione*, in G. TADDEI ELMI (a cura di), *Corso di Informatica giuridica (IV edizione)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 182, che considera l'*e-government* come "l'organizzazione delle attività di amministrazione pubblica fondata sull'adozione estesa ed integrata delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nello svolgimento delle funzioni e dei servizi, al fine di garantire azioni efficaci, accrescere la soddisfazione degli utenti, rafforzare il processo democratico".

[82] G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica*, cit., p. 145.

[83] R. NANNUCCI-M.A. BIASOTTI, *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'e-democracy*, in *Informatica e Diritto*, 2004, 1, 2, p. 64.

[84] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., pp. 32-33.

"interattiva" e "aperta" al contributo propositivo o critico dei cittadini si delinea, allora, un'ulteriore sotto-categoria concettuale, quella dell'*open government*, che rappresenta la configurazione più evoluta, trasparente e aperta al contributo digitale dei cittadini circa le concrete modalità di svolgimento, finanziamento o erogazione dei servizi pubblici da parte della Pubblica Amministrazione [85]. L'*open government* consente, in altre parole, alle pubbliche amministrazioni di essere aperte e trasparenti nei confronti dei cittadini e a questi ultimi di interagire con le stesse. La costruzione di un'amministrazione aperta postula, a sua volta, un'attività complessa articolata in tre direttrici fondamentali: trasparenza, partecipazione e collaborazione.

Muovendo dal primo pilastro, la trasparenza richiede che le amministrazioni siano chiamate a consentire e facilitare, attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie, le attività di controllo dei cittadini sui processi decisionali all'interno delle istituzioni, a tutti i livelli amministrativi. Essa è precondizione per garantire il diritto di accedere ai dati in possesso della Pubblica Amministrazione e di verificare la corrispondenza dell'azione della stessa ai principi di buon andamento e imparzialità. Le esigenze di trasparenza hanno trovato concreta attuazione nel nostro Paese in particolare con il d.lgs. n. 33 del 2013 (c.d. Codice della Trasparenza), adottato in attuazione della legge n. 190 del 2012 (c.d. Legge Severino), che si è sviluppato lungo due direttrici fondamentali: da un lato, la trasparenza c.d. proattiva, quindi la pubblicazione su siti web di dati, documenti e informazioni, dall'altro, il diritto di accesso generalizzato (c.d. FOIA, introdotto specificamente con il d.lgs. n. 97 del 2016 [86]). L'accessibilità dei dati e dei documenti dovrebbe favorire, infatti, forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse

[85] Cfr. F. FAINI, *Informatica,* cit., p. 188; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government,* Maggioli, Rimini, 2014, pp. 1-328; E. BELISARIO, *Open Government e Open Data: la Trasparenza e le nuove tecnologie come strategia per la lotta alla corruzione*, in A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno, Pisa, 5 ottobre 2018*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 231-244.

[86] Su questi aspetti, cfr. L. RUFO, *La trasparenza amministrativa: la ricerca di un giusto equilibrio tra il diritto di accesso generalizzato e il diritto alla riservatezza,* in A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione.*, cit., pp. 209-219.

pubbliche; promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni, mettendoli nelle condizioni di fruire delle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni; costituire anche un deterrente rispetto alla commissione di illeciti, stimolando l'amministrazione al buon andamento e all'imparzialità [87].

In materia, non si può poi ignorare l'indirizzo assunto dalla Corte costituzionale che si è mossa con l'obiettivo di addivenire ad un equilibrio – delicatissimo e fragile – tra le esigenze di rilievo costituzionale sottese alle regole di promozione della trasparenza, da una parte, e la tutela del diritto alla riservatezza, dall'altra [88]. Ad avviso del giudice costituzionale, il diritto alla trasparenza si configura non solo quale "corollario del principio democratico (art. 1 Cost.)" e "del buon funzionamento dell'amministrazione", ma nella sua "declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione" [89]. Esso deve, tuttavia, necessariamente essere bilanciato con quello alla riservatezza, declinato nel "diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali" [90].

Inquadrando così la questione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lett. f), del decreto legge n. 33 del 2013, che imponeva alle pubbliche amministrazioni la "pubblicazione di dichiarazioni e attestazioni contenenti dati reddituali e patrimoniali (propri e dei più stretti congiunti), ulteriori rispetto alle retribuzioni e ai compensi connessi alla prestazione dirigenziale" riguardanti indistintamente i

---

[87] Cfr. I.A. NICOTRA, *Il quadro delle fonti normative in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione*, in A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione*, cit., pp. 53-62.

[88] A commento, I.A. NICOTRA, *Privacy vs trasparenza il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in *Federalismi*, 2019, 7, pp. 2-15; M. CHIARELLI, *L'ANAC e gli obblighi di trasparenza dopo la sentenza n. 20 del 2019,* in *Federalismi*, 2019, 23, pp. 1-8; V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, in *Federalismi*, 2020, 5, pp. 34-55.

[89] Corte cost., sent. 21 febbraio 2019, n. 20, Considerato in Diritto n. 2.2.

[90] *Ibidem*.

titolari di incarichi politici e di governo, di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti, a seguito di procedura pubblica o per nomina politica, nonché i titolari di posizioni organizzative con funzioni dirigenziali. Una simile equiparazione, ad avviso della Corte costituzionale, comportava, infatti, la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, poiché non teneva in considerazione le differenziazioni esistenti a seconda del livello dirigenziale o gestionale, nonostante fosse "manifesto che tale livello non può che influenzare, sia la gravità del rischio corruttivo – che la disposizione stessa, come si presuppone, intende scongiurare – sia le conseguenti necessità di trasparenza e informazione" [91]. Da quanto precede si desume che le misure di promozione della trasparenza, per non risultare lesive di altri principi costituzionali, debbono essere preordinate alla tutela dell'interesse pubblico nei limiti dello stretto necessario, non comportare un sacrificio eccessivo degli altri diritti fondamentali in tensione ed essere proporzionate rispetto allo scopo legislativo perseguito.

Un secondo pilastro del concetto di *open government* è rappresentato dalla partecipazione. Le istituzioni sono chiamate, infatti, ad addivenire a un'interazione digitalmente mediata con i cittadini e le comunità locali, che si basi su bi-direzionalità, condivisione e partecipazione ai processi decisionali dell'amministrazione [92]. Sotto questo profilo, centrale è il ruolo della c.d. transizione digitale, oggi peraltro al centro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) [93], dal momento che la digitalizzazione delle procedure riduce i margini di discrezionalità e rende i processi più trasparenti [94].

Per quello che in questa sede più interessa, proprio l'enfasi sulla portata democratica dell'*e-government* ha generato quella confusione di cui si diceva poc'anzi, spingendo ad utilizzare le nozioni di *e-democracy* ed *e-government* fungibilmente. Questo nonostante "la prima prevalga ancora con riferimento alla partecipazione digitalmente mediata dei cittadini alla determinazione degli indirizzi politici, la seconda nei riferimenti all'ado-

---

[91] Corte cost., sent. 21 febbraio 2019, n. 20, Considerato in Diritto n. 5.4.

[92] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 33.

[93] Cfr., in particolare, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Missione MIC1 "*Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*", pp. 90-100.

[94] Cfr. E. BELISARIO, *Open Government*, cit., p. 207.

zione dei provvedimenti, anche singolari e concreti, delle pubbliche amministrazioni che perseguono interessi pubblici" [95].

Nonostante, quindi, una serie di punti di contatto e connessione, si tratta di nozioni da tenere distinte. Con democrazia digitale, infatti, ci si riferisce essenzialmente all'insieme di pratiche e istituti che sfruttano le tecnologie digitali per lo svolgimento delle procedure democratiche incidendo sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. L'*e-government*, su cui nel presente lavoro non ci soffermerà oltre, si traduce, invece, nell'impiego della tecnologia come strumento di ausilio e supporto all'attività della pubblica amministrazione, assumendo la veste di *open-government*, qualora siano assicurati i principi di trasparenza e apertura al contributo dei cittadini nella definizione dei servizi erogati dall'ente pubblico.

### 3.4. *Conclusioni: pratiche e istituti di democrazia digitale.*

Alla luce della ricognizione sin qui operata, può dirsi che la democrazia digitale, piuttosto che configurare un ulteriore modello di democrazia, descrive un'ampia gamma di pratiche e istituti accomunati dall'obiettivo di migliorare, estendere ed approfondire la partecipazione dei cittadini ai processi democratico-rappresentativi esistenti attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione [96].

Ne deriva che nella nozione di democrazia digitale sono ricomprese una varietà di applicazioni delle *ICT* ai processi democratici, sia istituzionalizzati sia non formalizzati, e che comprendono "una pluralità di impieghi che vanno dalla discussione politica digitalizzata, all'interazione rappresentanti/rappresentati, dal televoto, ai referendum elettronici" [97]. Su tali applicazioni si focalizza il presente studio, muovendo, come anticipato, dalla prospettiva del singolo cittadino-elettore-utente, per comprenderne l'impatto sul rapporto tra rappresentanti e rappresentati.

In conclusione, la democrazia digitale non si configura come un sistema alternativo o sostitutivo rispetto a quello rappresentativo, ma si riferi-

---

[95] G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 34.

[96] Cfr. P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 149.

[97] A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica*?, cit., p. 16.

sce piuttosto ad un insieme di pratiche e istituti, che, facendo propri alcuni degli obiettivi della democrazia specie deliberativa e partecipativa (*supra* Cap. 1, §§ 3-3.1-3.1.1-3.2), si prefiggono di introdurre, per il tramite delle tecnologie, elementi dinamizzanti negli ordinamenti costituzionali esistenti, così inevitabilmente incidendo su due dei pilastri su cui questi si fondano: la rappresentanza e la partecipazione politica.

# CAPITOLO 3

# INFORMAZIONE E COSTRUZIONE DEL CONSENSO *ONLINE*

SOMMARIO: 1. Comunicazione *online* e formazione del consenso: introduzione e delimitazione del campo di indagine. – 2. La libertà di informazione e il diritto ad essere informati: coordinate costituzionali. – 3. La comunicazione politico-elettorale *online*: alcuni dati preliminari. – 3.1. Comunicazione *online* e profilazione: inquadramento e caratteristiche del fenomeno. – 3.2. Non solo rischi. I (potenziali) benefici della profilazione politica *online*. – 3.3. Le ricadute sui diritti dei cittadini-elettori-utenti, confinati in *filter bubbles* ed *echo chambers.* – 3.4. (*Segue*): le ricadute sul ruolo e sulla posizione dei partiti. – 3.5. (*Segue*): le ricadute sul sistema democratico complessivamente considerato: la frammentazione del rappresentato nella "*bubble democracy*". – 4. La regolamentazione della comunicazione politica *online*: premesse introduttive e possibili approcci di regolazione. – 4.1. Il trattamento dei dati personali alla luce della disciplina di cui al Regolamento (UE) 2016/679 (*GDPR*): coordinate di riferimento. – 4.2. L'esempio del *social network* più diffuso al mondo: la *policy* di *Meta* sul trattamento dei dati personali degli utenti di *Facebook*. – 4.3. La normativa italiana. – 4.3.1. Il TUSMA (Testo unico dei servizi di media audiovisivi, d.lgs. n. 208 del 2021). – 4.3.2. La disciplina sulla "*par condicio*" (legge n. 28 del 2000). – 4.3.3. Le ulteriori previsioni in materia di regolazione della campagna elettorale (legge n. 515 del 1993 e legge n. 212 del 1956). – 4.3.4. Gli interventi dell'AGCOM. – 4.4. Il *Code of Practice on Disinformation* promosso dall'Unione europea: un primo passo con (molti) limiti. – 4.5. Il "Risveglio europeo". – 4.5.1. Il *Digital Services Act* (*DSA*): tra nuovi obblighi di trasparenza e divieti di profilazione. – 4.5.2. La proposta di regolamento in materia di trasparenza e *targeting* della pubblicità politica (*RPA*). – 4.5.3. Un'ulteriore prospettiva di intervento: le norme in materia di concorrenza e, in particolare, il *Digital Markets Act* (*DMA*). – 5. Verso la costruzione di uno spazio digitale europeo tra libertà di informazione, interessi economico-privati delle piattaforme e tenuta del sistema democratico.

## 1. *Comunicazione* online *e formazione del consenso: introduzione e delimitazione del campo di indagine.*

Le nuove tecnologie stanno, anzitutto, rivoluzionando le modalità con cui si articola la comunicazione politica, così incidendo sul momento preliminare del rapporto di rappresentanza e dei processi di partecipazione politica.

Sotto questo profilo, decisivo è in particolare l'impiego di tecniche di profilazione con finalità di costruzione e manipolazione del consenso. Tecniche che, specie nei periodi di campagna elettorale, condizionano la formazione della pubblica opinione, finendo per poter alterare l'esito delle elezioni. Il *social campaigning* si sostanzia, infatti, nell'invio di messaggi *marked oriented* a segmenti individuati e predefiniti dell'elettorato.

Una riflessione sul punto si rende necessaria dal momento che la profilazione, che rappresenta uno dei profili di maggior differenza tra la comunicazione *online* e quella radiotelevisiva, incide sul diritto di essere informati dei cittadini-elettori-utenti e sul principio del pluralismo informativo che, come si vedrà, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale configurano come condizione preliminare per il funzionamento del sistema democratico [1]. Una lettura funzionalistica della libertà di informazione [2], nella sua dimensione in particolare passiva, è, infatti, preordinata

---

[1] Cfr. P. BARILE, *La libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1975, 424 ss.; L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in L. PALADIN (a cura di), *La libertà di informazione*, Utet, Torino, 1979, p. 3 ss.; C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 1-58 ss.; M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana,* in *Politica del diritto*, 1989, p. 605 ss.; P. CARETTI, *Art. 10. Libertà di espressione*, in S. BARTOLE-B. CONFORTI-G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, p. 337 ss.; A. PACE-M. MANETTI, *Commentario della Costituzione. Art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, cit., p. 11 ss.; G.E. VIGEVANI, *Articolo 21,* in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 144 ss.

[2] Cfr. M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico elettorale sui social media, tra diritto e autodisciplina,* FrancoAngeli, Milano, 2020, pp. 70-74.

alla tutela di altre situazioni giuridiche soggettive [3] e, in particolare, all'esercizio del diritto di voto, dal momento che questo presuppone l'assunzione di una decisione politica consapevole e il cui esercizio deve essere presidiato non solo con riferimento al momento dell'espressione del suffragio (*infra* Cap. 5), ma, altresì, da una serie di strumenti che siano diretti a "minimizzare le influenze del profilo della decisione, sì da reprimere i condizionamenti eteronomi della libertà di voto" [4]. In altre parole, lo studio delle modalità con cui si articola la comunicazione di contenuto politico ed elettorale si rivela, nella prospettiva del diritto costituzionale, di importanza cruciale dal momento che rappresenta il presupposto essenziale, la prima tappa fondamentale per comprendere da dove nasce e come si articola il rapporto di rappresentanza politica nell'epoca digitale [5].

Ciò premesso, l'indagine si articolerà in due parti principali. Nella prima si delineeranno i tratti caratteristici di tale fenomeno, che impone di interrogarsi su una pluralità di profili. La profilazione, infatti, influenza il diritto di informarsi in modo libero e consapevole dei cittadini-elettori-utenti e, quindi, incide sul lato passivo dell'art. 21 Cost.; in secondo luogo, impone di riflettere sul ruolo assunto dai gestori delle *internet platforms*, controllori oligopolistici delle agorà digitali e veri e propri *gatekeepers* del cyber-spazio, che fondano il loro business su simili pratiche e sul trattamento dei dati degli utenti, chiamando in causa i limiti alla libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.; infine, una profilazione massiva e incontrollata si ripercuote sul funzionamento del sistema democratico complessivamente considerato, finendo per condizionare la

---

[3] Lo evidenzia M. GOBBO, *Le situazioni giuridiche soggettive coinvolte nella libertà di informarsi. Brevi considerazioni alla ricerca di un inquadramento costituzionale*, in A. ESPOSITO-A. MAZZEI (a cura di), *Valore e valori nelle relazioni organizzative di pubblica utilità*, Carocci, Roma, 2007, p. 25 ss.

[4] L. CIANCI, *Il diritto ad essere informati alla prova delle strategie di microtargeting per la comunicazione politica,* in *Nomos*, 2023, 1, p. 7, che riprende il pensiero di A. LOJODICE, *Situazioni costituzionali e diritto all'informazione*, Cedam, Padova, 1990, p. 35 ss.

[5] Secondo F. BALAGUER CALLEJON, *La Constituciòn del algoritmo*, Segunda Ediciòn, Zaragoza, 2023, spec. pp. 68-91, uno dei grandi passaggi di rottura imposti dalla rivoluzione digitale rispetto al passato risiede proprio nella trasformazione dei processi comunicativi online, che determina quella che l'Autore identifica come "*la destruccion de una percepciòn social compartida de la realidad*".

formazione dell'opinione pubblica e così l'esito delle elezioni [6].

Nonostante l'assoluta rilevanza di tali pratiche [7], per lungo tempo sono mancate regole specifiche in materia. Alle possibili forme di regolazione della comunicazione politica ed elettorale *online* è così dedicata la seconda parte del Capitolo. Sotto questo punto di vista, *Internet* e, in particolare, il mondo dei *social media* mostra esigenze *sui generis*, tanto che una mera trasposizione delle regole vigenti per i mass media tradizionali risulta alquanto difficile se non inutile. Si rivela, quindi, necessaria una riflessione ad ampio spettro sulle misure che, *de iure condito* e *de iure condendo*, possono applicarsi a tali forme di comunicazione.

Muovendo dal panorama italiano, si constaterà come allo stato manchi una disciplina ad hoc in materia: il Testo Unico sui servizi di media audiovisivi (TUSMA) non si applica, infatti, alle piattaforme digitali e alla rete; parimenti, la normativa che regola i periodi di campagna elettorale è rimasta limitata fondamentalmente al sistema radio-televisivo (in particolare si tratta, ancora, delle leggi n. 212 del 1956, n. 515 del 1993 e n. 28 del 2000). Gli unici riferimenti alla comunicazione via *social* sono presenti in semplici linee guida, elaborate dall'AGCOM in occasione delle consultazioni elettorali e prive di alcuna portata precettiva.

Se si sposta l'attenzione a livello sovranazionale, per lungo tempo, la disciplina di riferimento è stata essenzialmente quella in materia di protezione dei dati personali – in particolare il Regolamento (UE) 2016/679, ossia il *General Data Protection Regulation* (*GDPR*) – che, tuttavia, si è rivelato per molti versi insufficiente, non essendo stato concepito specificamente per governare il fenomeno di cui si tratta. Il quadro è stato, quindi, per lungo tempo caratterizzato da una sostanziale auto-regolamenta-

---

[6] Chiaro, quindi, come nel campo della comunicazione politica coesistano "idee-forza" antitetiche, che occorre tenere assieme, a maggior ragione nei periodi pre-elettorali, così L. CIANCI, *Il diritto ad essere informati*, cit., p. 2.

[7] Sul punto, cfr. Comitato europeo per la protezione dei dati, *Dichiarazione n. 2/2019 sull'uso dei dati personali nel corso delle campagne politiche*, 13 marzo 2019, p. 1, che osserva chiaramente: "i partiti politici, le coalizioni politiche e i candidati ricorrono in misura crescente all'impiego di dati personali e tecniche sofisticate di profilazione per monitorare e indirizzare gli elettori e gli opinion leader. In pratica, le persone ricevono messaggi e informazioni altamente personalizzati, in particolare sulle piattaforme dei media sociali, in base ai rispettivi interessi, abitudini e valori".

zione da parte delle piattaforme, mitigata da tentativi di co-regolazione posti in essere, in particolare tramite la predisposizione di codici di condotta, sempre da parte delle istituzioni europee (il riferimento è, soprattutto, al *Code of Practice on Disinformation*, elaborato dalla Commissione europea nel 2018 e sottoscritto dai principali colossi digitali, recentemente revisionato e "rafforzato" nel 2022) [8].

Proprio l'assenza di una disciplina cogente e organica in materia ha indotto, dopo un lungo e travagliato *iter* legislativo, l'Unione europea ad approvare il Regolamento (UE) 2022/2065 relativo ad un mercato unico dei servizi digitali (meglio conosciuto come *Digital Services Act-DSA*) [9], pubblicato il 27 ottobre 2022, che, assieme al *Digital Markets Act* (*DMA*) [10], ossia al regolamento sui mercati digitali, entrato in vigore poche settimane prima, costituisce uno dei pilastri del *Digital Services Package*, strategia posta in essere dall'Unione al fine di creare uno spazio digitale prevedibile, sicuro e affidabile. Trattasi, come si vedrà, di una prima (parziale, ma importante) risposta al problema della regolamentazione dello spazio *online*. Il *DSA* non è, tuttavia, un regolamento concepito specificamente per disciplinare la targetizzazione e la pubblicità di natura politico-elettorale, proponendosi piuttosto come un intervento di carattere più generale. Ne è prova il fatto che è attualmente in fase di discussione un'ulteriore proposta di regolamento, relativa alla trasparenza e al *targeting* della sola pubblicità politica (c.d. *RPA*) [11]. Una riflessione sa-

[8] Cfr. *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*, 16 giugno 2022, pp. 1-48.

[9] *Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)*.

[10] *Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector and amending Directives (EE) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act)*.

[11] *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Transparency and Targeting of political advertising, Brussels, 25.11.2021, COM (2021) 731 final 2021/0381 (COD),* così come emendata dal Parlamento europeo, cfr. P9_TA (2023) 0027 "*Transparency and targeting of political advertising. Amendments adopted by the European Parliament on 2 February 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising (COM (2021)0731 – C9-0433/2021 – 2021/0381(COD)*".

rà, altresì, dedicata al *Digital Markets Act*, che sebbene a prima vista non sembri applicarsi al campo della comunicazione, in realtà riveste un'importanza cruciale dal momento che fissa alcune (prime e parziali) regole allo scopo di garantire la concorrenza sui mercati digitali e così controbilanciare l'oligopolio delle grandi piattaforme.

Si valuteranno, pertanto, effetti, opportunità e rischi degli interventi di cui sopra, senza tralasciare le ulteriori proposte, elaborate in dottrina, con particolare riguardo ai periodi di campagna elettorale, e che muovono dalla possibilità di estendere le regole in tema di *par condicio* attualmente vigenti per i mezzi radiotelevisivi alle piattaforme *online*, all'imposizione di oneri di trasparenza a carico dei partiti politici e delle stesse piattaforme, alla previsione di limiti di spesa massimi per la pubblicità a contenuto politico *online*, all'estensione del silenzio elettorale, alla previsione di divieti di profilazione ancora più stringenti di quelli recentemente introdotti, al divieto di sponsorizzazioni di natura politica *online*.

Ciò nella consapevolezza che la delicatezza delle tematiche in esame, al di là di una valutazione sulle singole misure, impone una riflessione, più generale, circa il modo di intendere il rapporto tra potere politico-statuale, da una parte, e poteri privati-tecnologici, dall'altra, veri protagonisti di quell'info-sfera, che, come si diceva agli inizi del presente lavoro, caratterizza e plasmerà sempre più in profondità la società contemporanea.

## 2. *La libertà di informazione e il diritto ad essere informati: coordinate costituzionali.*

Prima di procedere all'analisi delle modalità di svolgimento e delle caratteristiche della comunicazione politica *online*, si ritiene utile una preliminare ricostruzione dei principi costituzionali che vengono qui in rilievo.

La disposizione costituzionale di riferimento è l'art. 21 Cost., e nello specifico la libertà di informazione nella sua dimensione "passiva", intesa come diritto ad essere informati [12].

[12] Cfr. G.E. VIGEVANI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in G.E. VIGEVANI-O. POLLICINO-C. MELZI D'ERIL-M. CUNIBERTI-M. BASSINI, *Diritto dell'informazione e dei media*, II ed., Giappichelli, Torino, 2022.

Sotto questo profilo, nonostante la disposizione costituzionale faccia esclusivo riferimento al diritto, inviolabile, alla libera manifestazione del pensiero, inteso come diritto individuale della persona, parte della dottrina [13], ed in seguito, la stessa Corte costituzionale, hanno fornito dell'art. 21 Cost. un'interpretazione di tipo funzionale, evidenziandone la co-essenzialità con le forme proprie di una democrazia pluralista, quale quella delineata dai Costituenti [14]. L'art. 21 Cost. non è stato a caso definito "pietra angolare dell'ordinamento democratico" [15], "fondamento della democrazia" [16], "cardine di democrazia dell'ordinamento generale" [17], che "nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto ad essere informati)", riveste, pertanto, un ruolo centrale per l'attuazione, ad ogni livello, della forma di Stato democratica. La conseguenza di una simile impostazione è stata che il "diritto dell'informazione" si è venuto sempre più a intrecciare con una sorta di "teoria generale della democrazia", che la Corte costituzionale ha elaborato spinta dall'esigenza di ricercare il fondamento della libertà di informazione, anche al di là dei contenuti specifici dell'art. 21 Cost., nei principi ispiratori della nostra forma di Stato che, in quanto democratica, deve trovare la sua base nell'esistenza di un'opinione pubblica consapevole e, quindi, informata [18].

Una lettura, pertanto, funzionalistica dell'art. 21 Cost. ha portato la giurisprudenza costituzionale a dare progressivamente forma ad un "diritto all'informazione", strettamente connesso con i principi fondanti della

---

[13] Cfr., ad esempio, in questo senso P. BARILE, *La Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., pp. 7-10; R. ZACCARIA-L. CAPECCHI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in G. SANTANGELO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, XII, Cedam, Padova, 1990, p. 321; M. GOBBO, *Libertà d'informare, diritto a essere informati e tutela delle garanzie. Osservazioni a proposito di un sempre più difficile bilanciamento costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, ESI, Napoli, 2014.

[14] Cfr. E. CHELI, *Libertà d'informazione e pluralismo informativo negli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in A. PISANESCHI-L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2007, p. 1405 ss.

[15] Corte cost., sent. 17 aprile 1969, n. 84.

[16] Corte cost., sent. 12 dicembre 1972, n. 172.

[17] Corte cost., sent. 2 maggio del 1985, n. 126.

[18] Cfr. E. CHELI, *Libertà di informazione e pluralismo informativo*, cit., p. 1407.

Costituzione, i quali esigono che la democrazia rappresentativa sia basata su una opinione pubblica libera, in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale [19]. Si tratta di una linea di pensiero che, come si è visto, affonda le sue radici nelle teorie fondative del modello del "governo rappresentativo", secondo le quali non può esservi democrazia, né rappresentanza, se non sussistono le condizioni minime affinché i cittadini possano formarsi liberamente il proprio convincimento nell'agone pubblico (*supra* Cap. 1, § 1.1.3). La libera e corretta formazione della pubblica opinione è, in altre parole, precondizione per la democraticità di un sistema, i cui "meccanismi possono essere distorti o vanificati in presenza di un'opinione comune la cui costruzione sia stata aberrante" [20] e per l'esercizio di una sovranità consapevole e un controllo critico delle istituzioni [21].

Prendendo a prestito le parole di Paladin, infatti, "l'essere compiutamente e realmente informati rappresenta una premessa indispensabile del buon funzionamento di un regime liberal-democratico: non soltanto nel senso che il diritto di ricevere e di ricercare informazioni costituisce un presupposto ed uno strumento perché si renda effettiva una libertà cardinale come quella di espressione o di manifestazione del pensiero; ma, prima ancora, nel senso che si tratta di un'esigenza indeclinabile per evitare che sia distorto il formarsi della pubblica opinione, cioè del consenso sul quale si reggono le maggioranze di governo e del dissenso da cui le opposizioni ricavano alimento" [22].

Così configurato, il diritto ad una completa ed obiettiva informazione acquista una dimensione non solo, come si diceva, "individuale", ossia in termini di diritto fondamentale dell'individuo, ma anche (e soprattutto) "funzionale", in quanto strumentalmente orientato al buon funzionamento della vita democratica e dell'ordinamento costituzionale complessivamente considerato. Centrale, da questo punto di vista, è che sia assicurato

---

[19] V. Corte cost., sent. 26 marzo 1993, n. 112, e, in precedenza, sentt. 9 luglio del 1970, n. 122; 15 giugno 1972, n. 105; 28 gennaio 1981, n. 1; 25 maggio 1987, n. 194.

[20] A. LOJODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Jovene, Napoli, 1969, 5.

[21] L. CIANCI, *Il diritto ad essere informati*, cit., p. 5.

[22] L. PALADIN, *Problemi*, cit., p. 3.

un principio, quello del pluralismo informativo, che la Corte costituzionale ha tradizionalmente declinato in una duplice dimensione: da una parte, il pluralismo "esterno", ossia quello che si realizza attraverso la coesistenza di diverse fonti di informazione, pubbliche e private, che operano secondo un regime di concorrenza; dall'altra, il pluralismo interno, che consiste nell'obbligo per gli operatori di dare spazio, all'interno della programmazione, al più ampio numero possibile di voci [23].

Postulare l'esistenza di un "diritto ad essere informati" ha, tuttavia, suscitato una serie di interrogativi. Al riguardo, in dottrina, si è evidenziato come un simile diritto non potesse farsi valere nei confronti degli operatori privati dell'informazione, dal momento che, in tal caso, la dimensione attiva dell'art. 21 Cost. si trasformerebbe da una "libertà di informare" ad un "dovere di informare", snaturando il senso profondo della disposizione costituzionale; una tale interpretazione colliderebbe, altresì, con la libertà di impresa riconosciuta dall'art. 41 Cost. agli editori, ai produttori di informazione e, come si vedrà, anche ai gestori delle piattaforme *online*. Al contrario, deve più correttamente ritenersi che il "diritto ad essere informati" possa essere fatto valere nei confronti dell'insieme dei pubblici poteri, i quali, secondo questa prospettiva, sono chiamati a garantire un'informazione quanto più possibile obiettiva, completa e imparziale ed un accesso più ampio possibile dei cittadini ai mezzi di informazione, affinché "il sistema dell'informazione, nel suo insieme, sia in grado di riflettere ed esprimere la varietà delle posizioni culturali e politiche presenti nel-

---

[23] Cfr. Corte cost., sent. 14 luglio 1988, n. 826, con nota di R. BORRELLO, *Cronaca di una incostituzionalità annunciata (ma non dichiarata)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 7, parte I, p. 3950 ss.; T. PADOVANI, *Un "provvisorio" giudizio di legittimità costituzionale per l'assetto "provvisorio" delle emittenti radiotelevisive private*, in *Legislazione penale*, 1989, 1, p. 102 ss.; E. ROPPO, *Il servizio radiotelevisivo fra giudici, legislatore e sistema politico*, in *Giur. cost.*, 1988, 7, p. 3945 ss.; e Corte cost., sent. 7 dicembre 1994, n. 420, su cui cfr. V. ROPPO, *La corte costituzionale "censura" la legge Mammì*, in *Corr. giur.*, 1995, p. 180 ss.; P. COSTANZO, *La libertà d'informazione non può più attendere: ma la Corte continua ad ammettere il transitorio pur censurando l'indefinito*, in *Giur. cost.*, 2002, 6, p. 3896 ss.; A. PACE, *Legge Gasparri e Corte costituzionale*, relazione introduttiva all'incontro di studi "*Il sistema radiotelevisivo italiano e la legalità europea"* tenuto a Napoli il 2 luglio 2004 e organizzato dall'ELSA, dalla Regione Campania e dall'Università Federico II.

la società, e evitare che si formino posizioni dominanti e forme di concentrazione di potere economico che finiscano coll'inaridire la ricchezza del dibattito pubblico soffocando le posizioni minoritarie" [24]. In altre parole, affinché sia garantito il principio del pluralismo informativo.

Particolarmente chiara, in tal senso, è la sentenza n. 112 del 1993, con la quale Corte costituzionale ha ribadito che "la Costituzione, all'art. 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e che tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati"; infatti "il 'diritto all'informazione' va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale" [25]. Orbene, per quanto il fine ultimo di questa sentenza fosse quello di garantire il pluralismo del sistema radiotelevisivo, proteggendolo dalla formazione di oligopoli privati, molti dei principi in essa affermati hanno valenza generale e possono essere riferiti alla comunicazione *tout court* e particolarmente a quella di natura politica. Come evidenziato in dottrina [26], rimane, quindi, inalterata la validità e la pregnanza degli espliciti riferimenti della Corte al pluralismo delle fonti da cui attingere conoscenze e notizie; al fatto che il cittadino possa essere messo in condizione di compere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; all'obiettività, imparzialità, completezza, correttezza e continuità dell'informazione; al rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e dello sviluppo psichico e morale dei minori.

---

[24] M. CUNIBERTI, *Costituzione e mezzi di comunicazione* in G.E. VIGEVANI-O. POLICINO-C. MELZI D'ERIL-M. CUNIBERTI-M. BASSINI, *Diritto dell'informazione e dei media*, cit., p. 248.

[25] Corte cost., sent. 26 marzo 1993, n. 112, Considerato in Diritto n. 7. Cfr. L. BIANCHI, *La concessione radiotelevisiva tra riserva di legge e situazioni dei concessionari*, in *Giur. cost.*, 1993, 3, p. 2122 ss.; F. CARINGELLA, *Governo dell'etere e regime concessorio: un binomio (quasi) inscindibile*, in *Foro it.*, 1993, 5, I, p. 1340 ss.; G. VOTANO, *L'attività radiotelevisiva tra regime concessorio e pluralismo dell'informazione,* in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1993, 6, p. 1074 ss.

[26] Cfr. M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio*, cit., p. 76.

Il riconoscimento del diritto all'informazione in ottica funzionalistica giustifica il fatto che la disciplina della comunicazione politico-elettorale necessita di una regolamentazione legislativa, al fine di proteggere la formazione dell'opinione del cittadino-elettore. La *ratio* di siffatta disciplina è quella di tutelare il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino soprattutto in riferimento a interessi costituzionali primari, che sono "quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico", secondo un "processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica" [27].

In quest'ottica, va sottolineato che, secondo parte della dottrina [28], oltreché nell'art. 21 Cost., il fondamento del diritto all'informazione andrebbe piuttosto ricercato in altri principi costituzionali (art. 2 Cost., comma 3), nel principio di uguaglianza e partecipazione di tutti all'organizzazione politica economica e sociale del paese (art. 3 Cost.), nel principio di democraticità dell'ordinamento e di sovranità popolare (art. 1 Cost.) e nel diritto di voto di cui all'art. 48 Cost., che presupporrebbe che "l'espressione delle scelte politiche non sia condizionata non solo da costrizioni fisiche o psicologiche che si verificano nel momento in cui il voto viene effettivamente espresso, ma anche da condizionamenti più o meno subdoli che avvengono nel periodo precedente alla votazione, coartando il consenso" [29].

In definitiva, il riconoscimento del diritto all'informazione in ottica funzionalistica giustifica il fatto che la disciplina della comunicazione politica, in particolare nei periodi di campagna elettorale, necessiti di una regolamentazione legislativa, al fine di proteggere la formazione dell'opinione del cittadino-elettore.

---

[27] Corte cost., sent. 7 maggio 2002, n. 155, Considerato in Diritto n. 7.

[28] Cfr. A. LOJODICE, *Situazioni costituzionali e diritto all'informazione*, in AA.VV., *Editoria e stampa*, vol. XV-1 del *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1990, pp. 3-15.

[29] M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio*, cit., p. 79, che richiama la posizione di A. LOJODICE, *Situazioni costituzionali e diritto all'informazione*, pp. 39-40, secondo cui la libertà di informazione interviene al fine di "facilitare la formazione di indirizzi, programmi ed alternative politiche preliminari all'esercizio collettivo del voto e cioè per assicurare un carattere di funzionalità politica al sistema che si fonda, per la derivazione e la legittimazione del potere, sull'esercizio del diritto di voto".

Sotto questo punto di vista la propaganda politica attraverso i *social media* è suscettibile, in misura assai maggiore rispetto ai mezzi di comunicazione "tradizionali", di minare la libera formazione della volontà politica dei cittadini e il principio del pluralismo. Sebbene, infatti, le *internet platforms* siano aperte tendenzialmente a tutti, consentendo una comunicazione priva di barriere spazio temporali e l'accesso ad un'infinità di informazioni, la profilazione, specie quella di natura politico-elettorale, posta in essere dalle piattaforme e dai soggetti che ad esse si rivolgono (ossia gli inserzionisti, che, per quello che in questa sede più interessa, sono i partiti e i candidati) tende a confinare gli utenti entro bolle informative (*filter-bubbles*) e camere d'eco (*echo-chambers*), in cui questi non sentono altro che l'eco della propria voce e si confrontano esclusivamente con altri utenti che hanno simili visioni, gusti e opinioni: trattasi di uno scenario quanto più distante da quello per il quale si vorrebbe che il cittadino-elettore-utente abbia accesso ad una pluralità di fonti informative, diversificate tra loro, auspicabilmente il più possibile obiettive e imparziali, di modo da dare vita ad un confronto ispirato a principi di natura deliberativa (*supra* Cap. 1).

## 3. *La comunicazione politico-elettorale* online*: alcuni dati preliminari.*

Ricostruite le coordinate di riferimento entro cui l'analisi si muove, si intende passare alla descrizione delle modalità di svolgimento della comunicazione politica *online* e delle caratteristiche che la contraddistinguono rispetto a quella svolta sui mezzi di comunicazione tradizionali. Lo studio non può che prendere le mosse dalla constatazione che le *internet platforms*, e i *social network* in particolare, rivestono un ruolo ormai centrale nella costruzione del dibattito pubblico (per quanto la televisione conservi una posizione di primo piano) [30].

Alcuni dati – per quanto difficile sia una ricostruzione completa ed esaustiva, data l'universalità e trasversalità del fenomeno – possono aiutare a fare chiarezza.

---

[30] Dati tratti da Istituto Nazionale di Statistica, *La partecipazione politica in Italia*, 26 giugno 2020, pp. 1-35; si veda, altresì, il report stilato dall'AGCOM, *Rapporto sul consumo di informazione*, febbraio 2018, spec. pp. 69-79.

Ad avviso dell'Istituto Nazionale di Statistica, nel 2020, il 42,2% degli italiani che si informava di politica lo faceva attraverso *Internet* (nel 2014 la percentuale era pari al 27,7%) e ben 1/4 degli under 35 esclusivamente per il tramite dei *social network*[31]. Dall'analisi risulta, peraltro, evidente un divario generazionale, certificato dal fatto che, se ben il 70% dei 14-24enni si informa di politica almeno una volta a settimana sul web, questa quota scende sotto al 20% tra le persone di 65 anni e più, che sono, invece, ancora maggiormente propensi ad utilizzare mezzi di comunicazione "tradizionali" (*in primis*, la televisione).

Ancor più chiaro è lo scenario, se si prende in considerazione il numero di utenti attivi sui principali *social network*. Secondo i dati più recenti, ben 43 milioni di italiani utilizzano i social media, con un incremento di 2.2 milioni tra il 2021 e il 2022. A livello globale, gli utenti attivi sui social media sono invece 4.5 miliardi, con un incremento del 9.9% nell'ultimo anno. *Facebook*, ad esempio, vanta circa 2,2 miliardi di membri attivi in tutto il mondo e 35 milioni solo in Italia (pertanto, più della metà della popolazione), con un tempo medio di utilizzo di 58 minuti al giorno. Segue *Instagram*, con oltre 1 miliardo di utenti attivi a livello globale, 27 milioni a livello nazionale e un tempo medio di 53 minuti di utilizzo giornaliero. Più indietro, anche per le caratteristiche che lo contraddistinguono, un social come *Twitter-X*, utilizzato a livello globale da circa 330 milioni di persone, 3.75 milioni delle quali italiane, con un tempo medio di utilizzo giornaliero di "soli" 3,3 minuti. Tra i *social network* emergenti, che si stanno diffondendo prevalentemente nelle fasce di popolazione più giovani, emerge *TikTok*, che nel giro di soli 2 anni ha registrato una autentica esplosione arrivando a 13.30 milioni di utenti, oltre 1 miliardo nel mondo di cui ben il 25% nella sola fascia di età dai 10 ai 19 anni[32]. I dati che precedono suggeriscono che la pervasività dei social

[31] Lo studio condotto dall'Istituto Nazionale di Statistica rilevava nello specifico che "tra chi si informa di politica tramite Internet, cresce il ricorso esclusivo ai *social network* (dal 9,5% al 19,8%) e cala quello della stampa on line (dal 41,1% al 33,1% nel 2019) nel periodo 2014-2019. L'utilizzo esclusivo dei *social network* come canale di informazione politica ha superato in termini percentuali quello della stampa on line tra i giovani fino a 34 anni, è raddoppiato tra i 35-54enni (dall'8,9% al 18,9%) e quasi triplicato tra gli over 54 (da 5,6% a 15,1%)".

[32] Per un'analisi più approfondita si vedano: Vincos Blog, *Social media in Italia: utenti e tempo di* utilizzo, 2021 e DataReportal.com, *Digital 2022: Italy*.

media come strumenti di comunicazione di massa non può essere ignorata, dal momento che, in queste agorà digitali, un'importante parte della popolazione – e in particolare le giovani generazioni – identifica il luogo ove attingere quotidianamente, con più dimestichezza e facilità, le informazioni, anche di natura politica [33]. Quella a cui si è assistito è, in altri termini, una radicale rivoluzione nelle modalità con cui l'opinione pubblica si informa [34], che, di riflesso, ha prodotto una profonda trasformazione nel modo in cui viene gestita la comunicazione e vengono organizzate le campagne elettorali [35]. Più in generale, è cambiato il modo di comunicare, di fare e produrre informazione.

Al contempo, sarebbe un errore pensare che i mezzi di comunicazione tradizionali siano tramontati. I dati a disposizione dimostrano, infatti, come la televisione sia ancora utilizzata da ben l'89,2% della popolazione; più a distanza, seguono i quotidiani (33,3%), la radio (32,1%), le riviste settimanali (7,5%) e quelle non settimanali (3,0%) [36], segnati da una crisi più profonda. Il che dimostra come una riflessione sulle modalità di regolazione della comunicazione *online* non può, tuttavia, prescindere dalla consapevolezza che rimane ferma la necessità di una disciplina anche dei mass media tradizionali, e in particolare proprio della televisione, strumento ancora oggi molto potente nel plasmare il consenso del pubblico.

In definitiva, il quadro che emerge è che ai mass media tradizionali si sono oggi affiancati nuovi soggetti, le *internet platforms,* che sono diventate sempre più i luoghi – virtuali – in cui si articola il discorso pubblico [37] e uno degli strumenti privilegiati con cui elettori, candidati e partiti

---

[33] Cfr. report FeiCom, *Giovani e social media*, p. 1 ss.

[34] Cfr. Censis, *54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2020,* p. 1 ss.

[35] Sul punto, cfr. M. CALISE-F. MUSELLA, *Il Principe*, cit., pp. 58-59, che affermano che: "la rete è il campo in cui si vincono le elezioni. Sta divenendo senso comune ritenere che l'opinione pubblica si è trasformata in opinione digitale, nel senso che si esprime soprattutto anche se non esclusivamente in rete. E anche i leader politici sanno che non si può prescindere da quanto ci si muove in rete per essere competitivi".

[36] Istituto Nazionale di Statistica, *La partecipazione politica in Italia*, cit., p. 4.

[37] Cfr. M. MONTI, *Le internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 4, spec. pp. 814-816; G.L. CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada*?, in *Rivista AIC*, 2018, 4, spec. pp. 204-209.

comunicano, interagiscono e in cui, quindi, nasce e si alimenta il rapporto di rappresentanza politica [38].

Date queste premesse, se si concentra lo sguardo più specificamente sul tema delle compagne elettorali, ad affermarsi è un modello di campagna "ibrida", ovvero che sfrutta un crescente incrocio delle logiche dei *media* tradizionali, in particolare della televisione, con quelle digitali, proprie dei *social network* [39]. Sui *social media* è possibile fare propaganda essenzialmente in due modi: come semplice utente condividendo i contenuti sul proprio profilo, oppure sfruttando i servizi di inserzione, ossia pagando il *social network*, affinché pubblicizzi i contenuti politici di una determinata pagina/profilo tra la generalità degli utenti [40].

Chiaramente quest'ultima è l'opzione più redditizia in termini di diffusione del messaggio. Ne è conferma il fatto che gli attori politici concentrano sempre maggiori risorse in questa direzione. Prendendo a riferimento la campagna elettorale per le elezioni europee del 2019 e considerando le inserzioni dei profili social dei principali partiti e dei loro leader, si ricava che siano stati spesi ben 660.669 euro soltanto su *Facebook* e *Google* [41]. Tra i partiti maggiormente dispendiosi troviamo il Partito Democratico, con 164mila euro, la Lega, con 128mila euro, Forza Italia, con 93mila euro, e il MoVimento 5 Stelle, con 50mila euro [42]. A livello di contenuti, nell'ultimo mese di campagna elettorale, l'Italia è stato il

---

[38] Per uno degli studi più rilevanti sul tema cfr. K. KLONIC, *The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech*, in *Harvard Law Review*, 2018, 131, p. 1599 ss.

[39] Cfr. R. BRACCIALE-C. CEPERNICH, *Hybrid 2018 campaigning: the social media habits of Italian political leaders*, in *Italian Political Science*, n. 1/13 maggio 2018, pp. 36-50; cfr. *54° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese 2020*, cit., spec. pp. 37-39.

[40] Cfr. E. CATERINA, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 23.

[41] Cfr. OpenPolis, *Propaganda social, speso oltre mezzo milione per le europee*, 3 giugno 2019, p. 1 ss.

[42] Il report, peraltro, evidenzia un dato interessante, ossia che "mentre il movimento di centrosinistra ha puntato sul brand del partito, e sul finanziare quindi inserzioni dal profilo del Partito democratico, gli schieramenti del centrodestra hanno invece incentrato le campagne sulle personalità dei due leader di Lega e Forza Italia".

Paese in Europa ove è stato in assoluto pubblicato il maggior numero di post, più di 3mila. Se si analizzano le pagine *social* dei principali leader partito, il leader della Lega, Matteo Salvini, è stato il personaggio politico più attivo in assoluto, sia su *Twitter-X* come su *Facebook*, pubblicando in media 19 post al giorno. In seconda posizione, Giorgia Meloni, con una media di 9,5 post al giorno e Luigi Di Maio, con 6,61. Al termine della tornata elettorale, il segretario della Lega ha registrato 660 post su *Facebook*, 523 su *Instagram* e ben 1.400 su *Twitter-X*.

Se si guarda, invece, ai dati relativi all'ultima campagna elettorale italiana per le elezioni politiche del 25 settembre 2022, si può verificare che, nel periodo 22 agosto 2022-20 settembre 2022 (ossia l'ultimo mese di campagna elettorale), Fratelli d'Italia, che poi ha vinto le elezioni, ha speso più di 140.000 euro solo su *Facebook*; la pagina personale di Matteo Salvini, con oltre cinque milioni di *follower*, è stato, invece, il politico italiano più seguito, spendendo su *Facebook* 63.520 euro. È interessante, altresì, che il partito della Lega abbia deciso di promuovere la pagina del leader più di quella del partito stesso: sulla pagina ufficiale della Lega sono stati, infatti, investiti 6.008 euro, meno di quelli destinati alla pagina di Salvini. La pagina personale di Silvio Berlusconi e quella di Forza Italia hanno speso meno di 15.000 euro, addirittura quasi 110 volte meno delle pagine di Fratelli d'Italia e di Giorgia Meloni assieme, a testimonianza del diverso approccio all'uso dei social da parte dei due leader.

Per quanto riguarda la coalizione di centrosinistra, è da notare che un piccolo partito come Più Europa ha investito ben 55.222 euro su *Facebook* negli ultimi 30 giorni di campagna elettorale, quando tra il 29 luglio e il 27 agosto aveva speso per la campagna *online* solo 431 euro (quasi 120 volte di meno). Trend simile quello del Partito Democratico che ha speso 46.540 euro dal 22 agosto al 20 settembre 2022, 10.000 euro in più rispetto ai 33.000 investiti in tutto il periodo tra luglio e agosto e dell'alleanza Verdi-Sinistra, che ha speso quasi tutto negli ultimi giorni di campagna elettorale.

Oltre alle due coalizioni principali, sono significative anche le spese dell'alleanza formata da Azione e Italia viva. Dal 22 agosto al 20 settembre 2022, la pagina di Carlo Calenda ha speso 16.136 euro, quella di Azione 8.741 euro, quella di Matteo Renzi 1.360 euro e quella di Italia viva 12.510 euro, per cui la lista "Azione-Italia viva" ha speso in

totale quasi 40.000 euro in sponsorizzazioni su *Facebook*.

Al contrario, è singolare che un partito, abile nell'uso e sfruttamento delle potenzialità delle moderne tecnologie come il MoVimento 5 Stelle, non abbia investito quasi nulla in pubblicità su Facebook; piuttosto è stato il leader, Giuseppe Conte, ad aver speso 16.308 euro nell'ultimo mese. La peculiarità della strategia del capo politico del MoVimento 5 Stelle è, in particolare, quella di aver concentrato gli investimenti negli ultimissimi giorni della campagna elettorale (10 mila euro solo il 20 settembre, più di ogni altra pagina *Facebook* italiana) [43].

Dai dati che precedono si rileva, in generale, una sempre maggior attenzione da parte degli attori politici – candidati e partiti – nei confronti dei *social media* quali mezzi di costruzione del consenso. La fortuna e l'appetibilità di questi strumenti risiede nella circostanza che sono dotati di un potenziale partecipativo, di una velocità, di una capacità di raggiungere, capillarmente e costantemente, i destinatari di gran lunga superiore rispetto ai *media* tradizionali [44]; tuttavia, proprio le loro stesse, intrinseche, caratteristiche si rivelano particolarmente adatte alla costruzione di strategie di manipolazione dell'opinione pubblica e di profilazione degli utenti-elettori [45].

Nelle pagine che seguiranno si delineeranno i tratti fondamentali di questo fenomeno: diffusosi inizialmente oltreoceano, esso ormai ha assunto una dimensione tras-nazionale e un grado di pervasività, non più ignorabile, anche nel vecchio continente, come rilevato, con riferimento al nostro Paese, dal Garante per la protezione dei dati personali [46] e, con

---

[43] Cfr. l'analisi di Pagellapolitica*, Fratelli d'Italia ha speso più di tutti su Facebook nell'ultimo mese*, 25 settembre 2022; Sociometrica – AIDAMonitoring, *Le elezioni politiche sui social – Mimesi e prossimità: elezioni e social media*, 5.10.2022, pp. 3-33.

[44] V. F. MARCELLI-P. MARSOCCI-M. PIETRANGELO, *La Rete Internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica,* cit., pp. 39-60.

[45] Cfr., sul punto, F. ZUIDERVEEN BORGESIUS-J. MOLLER-S. KRUIKEMEIR.-R.O. FATHAIGH-K. IRION-B. BODO-T. DOBBER-C. DE VREESE, *Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy*, in *Utrecht Law Revie*w, 2018, 14, pp. 82-96.

[46] Garante per la protezione dei dati personali, *Provvedimento in materia di propaganda elettorale e comunicazione politica*, n. 96, 18 aprile 2019, che ammoniva come "sussistono seri rischi di utilizzo improprio dei dati personali dei cittadini per sofisticate attività di profilazione su larga scala e di invio massivo di comunicazioni o ancora per

riferimento al panorama europeo, da numerosi interventi dell'*European Data Protection Board* (*EDPB*) e dall'*European Data Protection Supervisor* (*EDPS*) [47]. Questo processo coinvolge sia i diritti dei cittadini-utenti, sia il ruolo delle forze politiche che fanno uso di tali pratiche, sia il sistema democratico complessivamente considerato, dato l'impatto sulla formazione della pubblica opinione e sull'andamento delle campagne elettorali.

### 3.1. *Comunicazione* online *e profilazione: inquadramento e caratteristiche del fenomeno.*

L'avvento dei *social media* aveva inizialmente suscitato ampie speranze circa il potenziale democratico derivante da strumenti di comunicazione in grado di decentrare la produzione e il consumo di messaggi politici e favorire il dialogo tra gli utenti [48]. Si era così ritenuto che le *ICT* avrebbero avuto il potenziale per curare, almeno in parte, i mali delle moderne democrazie, ravvivando il coinvolgimento dei cittadini nella vita politica, favorendo la libera circolazione delle idee, dando vita a nuovi spazi di confronto, autenticamente deliberativi. Dei social media si apprezzava, in particolare, la capacità di stimolare una comunicazione orizzontale [49] e priva di barriere

indirizzare campagne personalizzate (il c.d. *micro-targeting*) volte a influenzare l'orientamento politico e/o la scelta di voto degli interessati, sulla base degli interessi personali, dei valori, delle abitudini e dello stile di vita dei singoli. In vista delle elezioni europee è pertanto fondamentale garantire la corretta applicazione delle norme sulla protezione dei dati soprattutto on line, anche al fine di proteggere il processo elettorale da interferenze e turbative esterne".

[47] In particolare, European Data Protection Board, *Linee guida 8/2020 sul targeting degli utenti di social media*, 13 aprile 2021, che evidenzia come "i meccanismi per rivolgersi in maniera mirata agli utenti di social media possono essere sfruttati altresì per influenzare indebitamente le persone fisiche nel contesto del confronto politico e dei processi elettorali democratici".

[48] Cfr. I. DE SOLA POOL, *Technologies of Freedom*, Harvard University Press, Cambridge, 1983, p. 5 ss.; E. PRICE, *Social media and democracy,* in *Australian Journal of Political Science,* pp. 519-527; H. MARGETTS, *Rethinking democracy with social media,* in *The Political Quarterly,* 2019, pp. 107-123.

[49] P. DAHLGREM, *Do social media enhance democratic participation? The importance and difficulty of being "realistic",* in *Policy Paper* n. *04/2013,* published by Rosa Luxem-

spazio-temporali [50]. L'uso della Rete era, in altri termini, immaginato per essere pluralista, aperto e libero, come nessuno spazio comunicativo sino ad allora sperimentato [51]. Come si è già potuto constatare (*supra* Cap. 2), si era anzi diffuso un filone di pensiero che aveva affidato alle emergenti tecnologie il compito di favorire il passaggio dalla democrazia come modello aggregativo o statico – sede di una competizione maggioritaria tra opposte idee, inconciliabili tra loro – a strumento di composizione dei dissensi attraverso il dialogo universalmente partecipato, ragionevole e finalizzato alla ricerca di soluzioni condivise tendenzialmente da tutti.

Ben presto, tuttavia, questo scenario è stato smentito dalla realtà empirica. L'interazione sui *social* si è andata sviluppando mediante algoritmi che producono dinamiche del tutto contrastanti con i più elementari principi deliberativi; sono, infatti, stati applicati meccanismi che profilano e segmentano il pubblico in base a preferenze rilevate alla luce dei comportamenti dell'utente; favoriscono l'incontro tra opinioni analoghe, rafforzando convincimenti pregressi (e relativi pregiudizi) e penalizzando il confronto tra diversi punti di vista (*confirmation bias*); consentono di selezionare i destinatari del messaggio e, dunque, permettono a uno stesso soggetto di indirizzare messaggi diversi e anche incoerenti a porzioni segmentate del proprio pubblico (*micro-targeting*); offrono strumenti di artificiale e ingannevole aumento del consenso e repressione del dissenso; favoriscono la circolazione di notizie false (*fake news*); danno vita alla c.d.

---

burg Stiftung, Berlin, 2013, p. 1 ss.; B.D. LOADER, D. MERCEA, *Networking democracy?* in *Information Communication and Society,* 4.8.2011, pp. 757-769.

[50] T. BECKER, *Teledemocracy: Bringing power back to people,* in *Futurist,* 15/6, 1/1/1981, pp. 6-9; A. BRUNS, *Gatewatching: Collaborative online news production, Peter Lang,* 2008, spec. p. 247 ss.

[51] Cfr. P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già sa sfatare?*, in F. MARCELLI-P. MARSOCCI-M. PIETRANGELO (a cura di), *La Rete Internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica,* cit., p. 43, che osserva con riferimento al *web* che "il suo stesso creatore, Tim Berners Lee – che più di fa la brevettò, ma ne permise il libero scambio in modalità open source, le attribuisce queste specifiche qualità: intero-peratività, interconnetività, universalità, ubiquità, velocità. È insomma la possibilità di lavorare insieme in rete (scambiare dati, in un'opera comune), ovunque si sia e potenzialmente in qualunque momento, che sta determinando l'enorme modificazione culturale cui stiamo assistendo e a cui, volenti o nolenti, partecipiamo".

*computational propaganda*, che consiste nella manipolazione della pubblica opinione *online* mediante l'uso congiunto del *micro-targeting* politico e di *bot/troll* per distribuire messaggi politici automatizzati sui *social media* [52]; consentono forme di comunicazione disintermediate e una relazione tra rappresentanti e rappresentati di natura iper-personale.

Alla base di queste pratiche vi è la profilazione dell'utente, profilazione che, a sua volta, è resa possibile grazie all'impiego dei c.d. *big data* – il nuovo petrolio del XXI secolo – vale a dire l'enorme mole di dati e informazioni circolanti e reperibili *online* [53]. Una volta acquisiti dai dispositivi e dalle innumerevoli applicazioni in rete, nonché dalle "tracce" lasciate dalla navigazione dei singoli utenti, i dati sono, infatti, re-impiegati dalle *internet platforms*, che, tramite l'uso di sofisticati algoritmi, sono in grado di restituire un profilo individuale estremamente accurato [54]. In dottrina, è stato evidenziato come l'imperativo che muove i colossi digitali può essere riassunto nella seguente, semplice e sintetica, formula: "*if more information can be collected and incorporated into predictive profiles and algorithms, it should be*" [55]. In altre parole, maggiori saranno le informazioni raccolte, maggiore sarà la capacità di offrire agli interessati informazioni utili alla realizzazione di campagne pubblicitarie e alle strategie di *marketing* [56].

---

[52] Cfr. J. MARTÍN REYES, *Social network, polarizzazione e democrazia: dall'entusiasmo al disincanto*, in E. VITALE-F. CATTANEO (a cura di), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 18 ss.

[53] Cfr. A. PAPA, "*Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica*, in P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 301-332; G. SARTOR-F. LAGIOIA, *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica*, in *Federalismi*, 2020, 11, pp. 85-110; di oro nero, ambito da imprese e governi di tutto il mondo parlano M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., p. 5.

[54] Cfr. C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, maggio 2019, pp. 101-130.

[55] V. J. COHEN, *Configuring the networked self: law, code, and the play of everyday practice,* Yale University Press, New Haven, 2012, p. 90.

[56] Cfr. L.S. RUBINSTEIN, *Voter privacy in the age of big data,* in *Wisconsin Law Review,* p. 908. *Facebook*, ad esempio, permette di indirizzare le proprie inserzioni verso un pubblico personalizzato e di far visualizzare messaggi soltanto a quegli utenti che corrispondono ai particolari criteri selezionati dall'inserzionista.

Ad imporsi è, in questo scenario, il c.d. "capitalismo della sorveglianza", nel quale i dati raccolti sugli utenti del web, le loro scelte, idee e preferenze sono trasformati in dati sui comportamenti, utilizzati in alcuni casi per migliorare prodotti e servizi, in molti altri per costruire "un surplus comportamentale privato". Quest'ultimo a sua volta, sottoposto a processi di elaborazione tramite forme di intelligenza artificiale, viene trasformato "in prodotti predittivi in grado di vaticinare cosa faremo", prodotti che "vengono scambiati in un nuovo tipo di mercato per le previsioni comportamentali", il "mercato dei comportamenti futuri" [57].

Per comprendere il fenomeno nella sua complessità, va ricordato che la profilazione, prima ancora che in ambito politico, è stata ampiamente utilizzata a fini commerciali per mostrare agli utenti prodotti e servizi che l'algoritmo ritenga compatibili coi rispettivi profili [58], arrivando a guidare e condizionare le scelte del consumatore, che non è esposto in tal modo a prodotti e servizi alternativi, ma solamente a quelli per la sua persona ritenuti più appetibili [59]. La targetizzazione si configura, quindi, come un processo strategico destinato ad influenzare la massa degli internauti attraverso la trasmissione diretta di stimoli, formati sulla base delle preferenze di ciascuno, di modo da mostrare al consumatore finale il prodotto che dovrebbe suscitarne il maggior interesse e apprezzamento [60]. La per-

---

[57] Cfr. S. ZUBOFF, *Il capitalismo*, cit., p. 17 ss.

[58] Cfr. M. FASAN, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *Rivista di BioDiritto*, 2019, 1, pp. 101-113.

[59] Cfr. A. PAPA, "*Democrazia della comunicazione"*, cit., p. 317 ss.; M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., pp. 5-6, che rilevano: "le possibilità di sfruttare questa enorme mole di dati sono sterminate. E danno immediati vantaggi competitivi a chi se ne appropria. L'inedita capacità di calcolo permette di elaborare forme automatizzate di comunicazione con amplissimi pubblici. Le più immediate applicazioni riguardano il mercato dei beni. Così *Amazon*, piattaforma che detiene il primato del commercio mondiale elettronico, utilizza informazioni dettagliate per dare consigli pubblicitari basati sui precedenti acquisti. *Facebook* attraverso la più grande base dati del pianeta riesce a vendere miliardi di inserzioni pubblicitarie al giorno, ciascuna ritagliata su misura del profilo socio-demografico e comportamentale dell'utente".

[60] Su questo aspetto, cfr., di recente, European Data Protection Board, *Linee guida 8/2020*, cit., che, al punto n. 2, afferma: "I servizi di *targeting* consentono a persone fisiche o giuridiche ('*targeter*') di comunicare messaggi specifici agli utenti di social media per promuovere interessi commerciali, politici o di altro tipo. Una caratteristica distinti-

sonalizzazione è così profonda e pervasiva, che ognuno di noi, nel momento in cui naviga in rete, è costantemente sottoposto ad un'infinità di condizionamenti di ogni genere [61].

Orbene, fintanto che questo processo di personalizzazione e profilazione è limitato alla sfera degli interessi privati e al campo della pubblicità commerciale, desta preoccupazioni relative. Quando, tuttavia, il medesimo meccanismo è posto al servizio della commercializzazione del messaggio politico, risultando in grado così di influenzare l'orientamento politico e, finanche, elettorale degli utenti-elettori, la loro percezione della realtà e delle questioni di attualità, la relazione stessa con i governanti, alterando e deformando i canali della rappresentanza politica, non possono che porsi numerosi interrogativi [62].

La premessa da cui muovono queste pratiche è che, come in economia, così anche in politica il messaggio individualizzato renda più facili e soddisfacenti le scelte del consumatore, in questo caso coincidente con il cittadino-elettore. "Convincere qualcuno a votare un partito non è molto diverso da convincerlo a comprare una certa marca di dentifricio" pare ripetesse Richard Robinson, uno dei manager di spicco della nota azienda di consulenza informatica *Cambridge Analytica*, a testimonianza della logica di fondo delle strategie sottese alla comunicazione politica e alle strategie di marketing *online*.

Il fenomeno è nato e si è diffuso dapprima negli Stati Uniti (tra le prime occasioni di profilazione politico-elettorale e uso dei *social media* su vasta scala si ricorda la campagna elettorale del Partito Democratico che condusse Barack Obama alla vittoria delle elezioni presidenziali del 2008), ma, ormai, è penetrato in tutto il mondo, tanto da costituire sempre più il paradigma di riferimento per partiti e candidati al fine di poter competere nell'agone elettorale [63].

---

va del *targeting* è l'adeguatezza percepita tra la persona o il gruppo a cui ci si rivolge e il messaggio che viene trasmesso. Secondo l'assunto alla base di tale attività, migliore è l'adeguatezza del messaggio, maggiore è il tasso di ricezione (conversione) e quindi più efficace è la campagna di *targeting* (utile sul capitale investito)".

[61] Cfr. Inside Marketing, *I social network più famosi ed usati nel 2020: caratteristiche e dettagli,* 6.9.2020.

[62] Cfr. J. MARTIN REYES, *Social network, polarizzazione e democrazia: dall'entusiasmo al disincanto*, cit., p. 18 ss.

[63] Il Comitato europeo per la protezione dei dati, nella *Dichiarazione n. 2/2019*

Come per la pubblicità, la profilazione politica presuppone la raccolta di grandi quantità di dati in grado di descrivere le preferenze politiche (e non solo) degli utenti-elettori, permettendo così di analizzare e prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione e gli spostamenti di una persona [64]. Una volta raccolte, tali informazioni vengono elaborate mediante algoritmi di apprendimento automatico, che permettono di formulare predizioni su variabili specifiche e consentire agli attori politici di rilevare sotto-gruppi di elettori, che condividono caratteristiche comuni [65]. È, in tal modo, possibile

*sull'uso dei dati personali nel corso delle campagne politiche*, 13 marzo 2019, 2, osserva: "I partiti politici, le coalizioni politiche e i candidati ricorrono in misura crescente all'impiego di dati personali e tecniche sofisticate di profilazione per monitorare e indirizzare gli elettori e gli opinion leader. In pratica, le persone ricevono messaggi e informazioni altamente personalizzati, in particolare sulle piattaforme dei media sociali, in base ai rispettivi interessi, abitudini e valori".

[64] Cfr. C. SARRA, *Il data mining tra datificazione, conoscenza e responsabilità*, in S. FARO-T.E. FROSINI-G. PERUGINELLI (a cura di), *Dati e algoritmi, Diritto e diritti nella società digitale,* Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 174-175. In particolare, si è soliti distinguere tra "*Provided data*. In questi casi il *targeting* viene effettuato sulla base di dati personali forniti direttamente dall'utente al *social media provider* e/o al *targeter* (ad esempio i dati relativi all'età, al nome, al sesso, al luogo di residenza); b) *Observed data*. Sono quei dati forniti dall'interessato in virtù dell'utilizzo di un servizio o di un dispositivo (ad esempio, la sua attività sulla piattaforma del social media stesso e i contenuti che esso ha consultato, condiviso e apprezzato; l'uso dei dispositivi su cui viene eseguita l'applicazione di social media; i dati ottenuti da uno sviluppatore di applicazioni di terze parti tramite i social plug-in); c) *Inferred data* o *Derived data*. I "dati desunti" o "dati derivati" sono quei dati che derivano dall'osservazione del comportamento dell'utente sui social o sul web (ad esempio, un fornitore di social media o un *targeter* potrebbe dedurre che un individuo sia interessato ad una certa attività o prodotto sulla base del suo comportamento durante la navigazione web o sulla base delle sue connessioni di rete)".

[65] Cfr. O. BARBU, *Advertising, microtargeting and social media,* in *Procedia – Social and Behavioral Sciences,* 2014, 163, pp. 44-49; il Comitato europeo per la protezione dei dati, nella recente Dichiarazione n. 2/2019 sull'uso dei dati personali nel corso delle campagne politiche, del 13 marzo 2019, 2 osserva al riguardo: "si utilizzano strumenti predittivi per classificare o profilare ad ampio raggio tratti caratteriali, peculiarità, umori e altri aspetti salienti, consentendo di formulare ipotesi su tratti di personalità profonda, tra cui opinioni politiche e altre categorie particolari di dati".

raggiungere i cittadini-utenti mediante informazioni personalizzate [66] e pianificare azioni volte a profilare e inviare messaggi *marked oriented* ad ogni specifico sottogruppo dell'elettorato, frammentato e segmentato secondo precisi criteri (c.d. *micro-targeting*) e, finanche, la specifica persona (c.d. *nano-targeting*).

La targetizzazione politico-elettorale *online* si configura, quindi, come una comunicazione "su misura", in cui l'inserzionista (in questo caso, il singolo candidato-esponente politico o, più in generale, il partito) è consapevole del fatto che probabilmente inviare un determinato messaggio, piuttosto che un altro, sarà, più o meno efficace, nei confronti di un dato utente-elettore o di una certa categoria di utenti-elettori. Esso si contraddistingue dalla tradizionale propaganda elettorale di massa non necessariamente nella dimensione dell'*audience* di riferimento, bensì nel livello di omogeneità considerato dall'inserzionista politico e nella capacità di targetizzare il segmento elettorale che si vuole raggiungere (cosa chiaramente impossibile se si pensa alla televisione, ove la pubblicità è indirizzata all'intero pubblico). Trattasi, in altri termini, di una forma di pubblicità *online*, mutuata dalle strategie di *marketing* che, analizzando i dati personali dell'utente, ne identifica gli interessi, allo scopo di influenzarne l'orientamento e le preferenze politiche e modellare il consenso [67].

---

[66] Cfr. J. CHESTER-K.C. MONTGOMERY, *The role of digital marketing in political campaigns,* in *Internet Policy Review,* 2017, 64, p. 4. Gli autori evidenziano che un ulteriore vantaggio di tali pratiche è che è possibile fare appello contemporaneamente a differenti segmenti dell'elettorato.

[67] Cfr., sul punto, F. ZUIDERVEEN BORGESIUS-J. MOLLER-S. KRUIKEMEIR-R.O. FATHAIGH-K. IRION-B. BODO-T. DOBBER-C. DE VREESE, *Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy*, cit., pp. 82-96, da cui è tratta la seguente definizione: "*political microtargeting involves 'creating finely honed messages targeted at narrow categories of voters' based on data analysis 'garnered from individuals' demographic characteristics and consumer and lifestyle habits'. Online political microtargeting can take the 'form of political direct marketing in which political actors target personalized messages to individual voters by applying predictive modelling techniques to massive troves of voter data'. Online political microtargeting could also be seen as a type of behavioural advertising, namely political behavioural advertising. Behavioural advertising is a modern marketing technique that involves tracking people's online behaviour to use the collected information to display individually targeted advertisements*"; v., anche, O. BARBU, *Microtargeting in social media: definitions and ethical issues,* in *Studia Universitatis Babes-Bolya Ephemerides,* 2013, pp. 83-90.

Un caso di scuola può consentire di fare maggiore chiarezza. Il Partito dei Verdi pianifica di targettizzare un quartiere di una città metropolitana in vista delle imminenti elezioni. Secondo le tecniche tradizionali di propaganda elettorale, il partito in questione sceglierebbe di concentrarsi su di uno specifico quartiere e non su quello adiacente, in quanto alla luce dei risultati delle precedenti tornate elettorali si è dimostrato che nel quartiere identificato, nonostante si sia registrata un'affluenza bassa nelle ultime tornate elettorali, il numero dei voti assegnato al Partito dei Verdi è stato più alto della media. Nella situazione così descritta, il Partito dei Verdi deciderebbe di concentrare quindi la pubblicità elettorale su tutti coloro che vivono in quel determinato quartiere. Diversamente accadrebbe, qualora volesse utilizzare tecniche di *micro-targeting*. Sarebbe, così, in grado di giungere ad un livello di conoscenza dell'elettorato molto più profonda e, sulla base dei dati raccolti, avere uno spaccato della popolazione residente, identificando le singole ragioni che potrebbero portare a esprimere un voto per il partito. Alcuni cittadini potrebbero volere, ad esempio, una riduzione dei costi per l'apposizione di pannelli solari, altri, invece, che nel quartiere venissero piantati più alberi; altri ancora, accanto a una politica "green" potrebbero, però, mostrare un particolare interesse per scelte in materia di immigrazione più o meno tolleranti e così via. La sostanziale differenza propria del micro-targeting rispetto alle tecniche tradizionali di comunicazione risiede, quindi, nel fatto che il Partito dei Verdi potrebbe ignorare gli elettori che verosimilmente non voterebbero in ogni caso per il suo programma e orientare la propria campagna elettorale sugli altri, modulandola in base alle diverse esigenze e istanze emerse dall'indagine. Procederebbe così a suddividere un gruppo eterogeneo di individui in diversi sotto-gruppi, omogenei, e così a fornire loro solo quei messaggi che potrebbero suscitarne maggiore attenzione e, in definitiva, tradursi in consenso elettorale[68]. Il fatto di procedere per sotto-categorie, profilate, segmentate, scremate, di elettori consente, in altre parole, di dare vita ad una campagna elettorale più efficiente, sia in termini di costi, sia di numero di individui raggiunti, che di tipologia di

[68] Così F. ZUIDERVEEN BORGESIUS-T. DOBBER-R.O. FATHAIGH, *The regulation of online political micro-targeting in Europe*, in *Internet Policy Review*, 2019, 4, pp. 1-20.

messaggi diffusi, così rendendo i partiti e i candidati capaci di creare un'offerta politica sostanzialmente ad hoc per l'elettore [69].

### 3.2. *Non solo rischi. I (potenziali) benefici della profilazione politica* online.

Come testimoniato dagli studi internazionali più interessanti in materia [70], in linea di principio e al netto di quello che si dirà in seguito, la profilazione, se adeguatamente governata, potrebbe essere fonte di benefici e opportunità per la comunicazione politica.

Anzitutto, è stato osservato come i *social media* avrebbero le potenzialità di mobilitare gli elettori in campagna elettorale, grazie alla loro capacità di diffusione di messaggi e, in ipotesi, di ridurre l'astensionismo [71]. Uno studio condotto nel 2018 ha evidenziato una corrispondenza tra l'affluenza alle elezioni e la diffusione del semplice messaggio "*I vote*" su Facebook durante le elezioni statunitensi del 2010. Il messaggio avrebbe incrementato, in modo diretto, l'affluenza di circa 60.000 elettori e, indirettamente, attraverso il c.d. *social contagion*, altri 280.000 voti [72]. L'impiego di messaggi *marked oriented* potrebbe, quindi, fungere da stimolo per la partecipazione politica [73]. Una delle sfide affrontate dai partiti politici moderni, difatti, è raggiungere gli elettori politicamente disinteressati e ciò sarebbe reso più agevole grazie al fatto che la targetizzazione consente di indirizzare messaggi specificamente "ritagliati" sul profilo dell'utente-elettore e catturarne l'attenzione. Cosa che non è praticabile sui mass

---

[69] Cfr. G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui social network*, in *MediaLaws*, 2019, 1, p. 167.

[70] Cfr., sul punto, F. ZUIDERVEEN BORGESIUS-J. MOLLER-S. KRUIKEMEIR.-R.O. FATHAIGH-K. IRION-B. BODO-T. DOBBER-C. DE VREESE, *Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy*, cit., pp. 82-96.

[71] V.J. BALDWIN-PHILIPPI, *Data campaigning: between empirics and assumptions,* in *Internet Policy Review,* 2019, 4, pp. 1-17.

[72] R.M. BOND-C.J. FARISS-J.J. JONES, *A 61 million person Experiment in Social Influence and Political Mobilization,* in *Nature*, 2012, 489, pp. 295-298.

[73] Cfr. F. ZUIDERVEEN BORGESIUS-J. MOLLER-S. KRUIKEMEIR.-R.O. FATHAIGH-K. IRION-B. BODO-T. DOBBER-C. DE VREESE, *Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy,* cit., p. 84 ss.

media tradizionali, dal momento che su questi mezzi la comunicazione di messaggi politici avviene su larga scala, su un pubblico indefinito e per il tramite di una comunicazione non individualizzata, ma, appunto, di massa[74]. Si ponga, a titolo di esempio, un caso di scuola: Rossi, studente universitario, non si è mai interessato di politica e tendenzialmente non vota. In televisione non ha mai avuto, infatti, modo di trovare messaggi che potessero destare la sua attenzione. Tuttavia, Rossi ha un profilo Facebook, ove controlla regolarmente la propria sezione notizie. Egli è così raggiunto da un annuncio politico di un partito, che è particolarmente attento alle politiche giovanili e che avanza una proposta di riforma del regime di tassazione per l'università. Trattasi di un messaggio chiaramente *marked oriented*, tagliato sulla specifica persona di Rossi e ricavabile agevolmente, ad esempio, da dati quali l'età e l'iscrizione all'università, messi a disposizione del partito in questione dai gestori della piattaforma. Un semplice annuncio, quindi, ma che non sarebbe stato possibile inviare, con un simile livello di specificità e analiticità, utilizzando i *mass media* tradizionali. Ne consegue che, nel caso di scuola preso in esame, la profilazione potrebbe spingere lo studente Rossi ad informarsi sul programma del partito dal quale è stato raggiunto e, più in generale, a mostrare interesse per alcune questioni di carattere politico e di gestione della cosa pubblica, che altrimenti non avrebbero suscitato la sua attenzione. L'esempio dimostra come la targetizzazione a fini politico-elettorali detenga, almeno in teoria, le potenzialità per raggiungere elettori difficilmente "captabili" tramite i media tradizionali e che, altrimenti, rischiano di essere completamente ignorati[75].

Sotto altro punto di vista, si ritiene che i *social media* potrebbero, se ben utilizzati, consentire una scelta maggiormente informata al momento del voto[76], dato che l'accessibilità e la varietà delle informazioni reperibili

---

[74] Cfr. G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale tra autonomia e pluralismo,* Giappichelli, Torino, 2018, spec. pp. 22-28.

[75] A. BLEKESAUNE-E. ELVESTAD-T. AALBERG, *Tuning Out the World of News and Current Affairs-An Empirical Study of Europe's Disconnected Citizens,* in *European Sociological Review,* 28, 1, 2012, pp. 110-126.

[76] K. HOLT-A. SHEHATA-J. STROMBACK, *Age and the effects of news media attention*

*online* non ha eguali su altri mezzi di comunicazione, permettendo di ampliare lo spettro delle notizie circolanti e diversificare i punti di vista sulle questioni più disparate [77].

Dal lato, invece, dei partiti o esponenti politici, è stato evidenziato come la comunicazione via *social* potrebbe rivelarsi economicamente vantaggiosa, se comparata ai costi della pubblicità tradizionale [78]. Il che potrebbe, a sua volta, ridurre le barriere di accesso al mercato della comunicazione politica, consentendo a qualunque formazione di raggiungere l'elettorato, in un'ottica pro-concorrenziale e, quindi, di stimolo al pluralismo informativo e politico [79]. Il *microtargeting*, inoltre, potrebbe spingere i partiti politici a condurre campagne politiche sempre più efficienti ed efficaci, *time-efficient* e *cost-effective*: invece di mostrare ad una vasta gamma di persone la medesima pubblicità elettorale, attraverso la comunicazione personalizzata le forze politiche sarebbero, come detto, infatti, in grado di concentrarsi esclusivamente su determinati segmenti dell'elettorato e mostrare loro annunci che possano suscitarne l'interesse [80]. Questo non significa ignorare l'insieme dello spettro politico-elettorale: al contrario, la profilazione consentirebbe di non affidarsi ad una campagna meramente basata sul c.d. "elettore medio", ma di fornire messaggi diversificati in relazione a segmenti dell'elettorato a sua volta differenti.

Infine, anche l'opinione pubblica e, più in generale, l'informazione potrebbero trarre benefici dall'uso di tecniche di targetizzazione, stante il fatto che simili pratiche sarebbero in grado di determinare un amplia-

---

*and social media use on political interest and participation: Do social media function as leveller?*, in *European Journal of Communication,* 2013, 28, 1, pp. 19-34.

[77] S. FLAXMAN-S. GOEL-J.M. RAO, *Filter Bubbles, Echo Chambers, Online News Consumption,* in *Public Opinion Quarterly,* 2016, 80, pp. 298-320.

[78] C. BENNET, *The politics of privacy and the privacy of politics: Parties, elections and voters' surveillance in Western democracies,* in *First Monday,* 2013, 18 (8), p. 1 ss.

[79] B. BODÒ-N. HELBERGER-C.H. DE VREESE, *Political micro-targeting: a Manchurian Candidate or just a dark horse),* in *Internet Policy Review,* 2017, 6, 4, pp. 1-13; R. LINDER-G. AICHOLZER, *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends,* in L. HENNEN-I. VAN KEULEN-I. KORTHAGEN-R. LINDER-G. AICHOLZER (eds.), *European E-Democracy in Practice*, Springer, Cham, 2020, pp. 27-39.

[80] D. HOPMANN, *Party media agenda-setting: How parties influence election news coverage,* in *Party politics,* 2012, pp. 173-191.

mento delle questioni portate all'attenzione del pubblico, diversificando e arricchendo la pluralità di voci in campo [81].

### 3.3. *Le ricadute sui diritti dei cittadini-elettori-utenti, confinati in* filter bubbles *ed* echo chambers.

Se, quindi, la profilazione, qualora impiegata con attenzione e moderazione, potrebbe avere effetti persino positivi nella configurazione del *marketplace of ideas*, tuttavia, le analisi condotte in materia dimostrano come sono i rischi a prevalere.

In particolare, in dottrina sono state evidenziate tre linee direttrici fondamentali su cui concentrare l'attenzione.

Una prima riguarda gli effetti della profilazione sul singolo cittadino-utente. Sotto questo aspetto, le pratiche in esame minacciano anzitutto la *privacy* degli individui, che quotidianamente interagiscono e si informano sulle principali piattaforme *online* [82]. Gli algoritmi che vengono, infatti, all'uopo impiegati si nutrono essenzialmente di dati, i quali vengono raccolti, analizzati e aggregati, al fine di fornire i messaggi, che si pensa possano riscuotere maggior successo per una certa categoria di utenti [83]. Monitorando l'utilizzo di *Internet* delle persone, è possibile, infatti, creare un database dei loro interessi e un profilo personalizzato, spesso in assenza di un'autentica consapevolezza che, a fronte di determinati servizi offerti gratuitamente dalle piattaforme, in realtà, si celi una vera e propria

---

[81] In questo senso, cfr. F. ZUIDERVEEN BORGESIUS-J. MOLLER-S. KRUIKEMEIR.-R.O. FATHAIGH-K. IRION-B. BODO-T. DOBBER-C. DE VREESE, *Online Political Microtargeting:*, cit., p. 86, che osservano: "*Regarding public opinion, microtargeting promises to increase the diversity of political campaigns, and voters' knowledge about certain issues […] A potential benefit of microtargeting on public opinion is that voters can use their limited attention to process political information more efficiently, and therefore can make better-informed decisions. Thus, voters can base their decision on which candidate made the best proposal to solve the problem that is most important to them*".

[82] Cfr. F. ZUIDERVEEN BORGESIUS-J. MOLLER-S. KRUIKEMEIR-R.O. FATHAIGH-K. IRION-B. BODO-T. DOBBER-C. DE VREESE, *Online Political Microtargeting:*, cit., pp. 86-88.

[83] Cfr., tra i molti, F. ZUIDERVEEN BORGESIUS-T. DOBBER-R.O. FATHAIGH, *The regulation,* cit., pp. 1-19.

commercializzazione dei dati personali come corrispettivo dei servizi medesimi. Non è un caso che uno degli ambiti su cui la dottrina (ed anche le istituzioni euro-unitarie) hanno ritenuto necessario intervenire è proprio la normativa in tema di protezione dei dati personali degli utenti [84].

Ulteriori rischi possono derivare da ipotesi, peraltro non così remote, di *data breach.* Un esempio, in tal senso, è rappresentato da quanto accaduto negli Stati Uniti nel 2017: una società di *marketing* appaltata dal Partito Repubblicano ha subito un attacco *hacker*, esponendo i dati personali di quasi 200 milioni di cittadini statunitensi. Oltre a quelli relativi alle proprie generalità, erano rinvenibili pubblicamente informazioni che concernevano anche affiliazioni religiose, orientamenti politici, la posizione su argomenti controversi, quali il controllo delle armi da fuoco, il diritto all'aborto e la ricerca sulle cellule staminali [85].

Ai rischi di lesione della *privacy* si affianca un tema di vera e propria manipolazione del consenso e di distorsione della percezione della realtà da parte degli utenti [86]. Quest'ultimo aspetto è quello forse di maggiore importanza nella prospettiva del diritto costituzionale, poiché tocca alla radice il nodo dell'impatto della comunicazione politica *online* sul sistema democratico, aprendo la strada ad una riflessione sui processi di disarticolazione e frammentazione del rapporto rappresentativo, che l'impiego massivo delle pratiche di cui si discorre determina.

Sotto questo profilo, può dirsi che nell'era del capitalismo della sorveglianza sui *social network* l'utente è un vero e proprio "consumatore preterintenzionale" dell'informazione [87], non ricercandola di *sua sponte*, ma, piuttosto, ricevendola passivamente sulla base della profilazione e della

---

[84] Cfr. F. ZUIDERVEEN BORGESIUS, *Improving Privacy Protection in the Area of Behavioural Targeting,* in *Information Law Series*, 2015, 33, Institute for Information Law-Amsterdam, pp. 1-409.

[85] Cfr. BBC NEWS, *Personal details of nearly 200 million US citizens exposed,* 19th June 2017.

[86] G. ZICCARDI, *L'uso dei social network in politica tra alterazione degli equilibri democratici, disinformazione, propaganda e dittatura dell'algoritmo: alcune considerazioni informatico-giuridiche*, in *Ragion Pratica*, 2020, pp. 51-70; G. SARTOR-F. LAGIOIA, *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica*, cit., pp. 85-110.

[87] Cfr. R. MONTALDO, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme costituzionali*, in *Quaderni costituzionali,* 2019, 4, p. 789.

targetizzazione [88]. La rapidità di aggiornamento dei dati personali che gli algoritmi utilizzano è, inoltre, tale che non solo si è arrivati al "*Daily me*" [89], ossia alla tendenza di ciascun utente a costruirsi un proprio palinsesto informativo, ma lo si è superato, arrivando al "*Me Now*", vale a dire appunto l'informazione passiva e costante, offerta dall'intelligenza artificiale sulla base della profilazione individuale [90]. Ciò determina la creazione delle *filter bubbles* [91], nelle quali l'individuo tende a rafforzare le proprie posizioni di partenza e relativi pregiudizi (*confirmation bias*), anziché favorire una loro ponderazione ed eventuale rivisitazione tramite il confronto critico con altre di segno opposto, che divengono invisibili sul web, pur esistendo nella realtà [92]. L'utente finisce, pertanto, per essere confinato all'interno di una bolla informativa, ove vede solamente (o quasi) ciò che passa attraverso il filtro dell'algoritmo, limitando così la possibilità di accedere a fonti di informazione o punti di vista discordanti [93]. Si viene così a determinare una forte cyber-polarizzazione del pub-

---

[88] Cfr. M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., p. 248, che osservano come: "la catena intellettuale che vede il cittadino autorità suprema nel connettere dati, informazioni e conoscenza rischia di venire meno per la progressiva incapacità di gestire la mole di dati nell'infosfera. Sono gli algoritmi elettronici a selezionare e diffondere i contenuti online attraverso una serie di regole e di procedure opache e mutevoli nel corso del tempo, agendo da formidabili costruttori di una agenda setting automatizzata e applicata alla quasi totalità della nostra vita digitale".

[89] Cfr. N. NEGROPONTE, *Being Digital,* New York, 1995, p. 169. Sul punto, G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale tra autonomia e pluralismo,* Giappichelli, Torino, 2018, pp. 22-28.

[90] Cfr. C.S. SUNSTEIN, *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 13 ss.

[91] Il termine è stato coniato da E. PARISER, *The filter bubble. What the Internet is hiding from you*, Penguin, New York, 2011, pp. 1-334; secondo l'*Oxford Dictionary* "*Filter Bubble is the situation in which an Internet user encounters only information and opinions that conform to and reinforce their own beliefs, caused by algorithms that personalize and individuals's online experience*"; sul punto, v. F. ZUIRDEVEEN BORGESIUS, *Should We Worry about Filter Bubbles?*, in *Internet Policy Review*, 2016, 1, pp. 1-16.

[92] Cfr. F. BIONDI, *Intelligenza artificiale: coordinate costituzionali*, in B. LIBERALI-L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 489.

[93] Cfr. C.S. SUNSTEIN, *#republic,* cit., p. 13 ss.; A. PAPA, "*Democrazia della comuni-*

blico, in forza della quale ciascuno sente nient'altro che l'eco della propria voce, giacché interagisce con altri utenti, che hanno simili vedute, gusti, opinioni o esperienze: si tratta delle *echo chambers* o casse di risonanza [94]. Ne deriva che l'individuo, così come il gruppo di appartenenza, tende naturalmente a rafforzare le opinioni circolanti all'interno di questi spazi, determinandosi non solo la conferma delle posizioni di partenza, ma anche un'estremizzazione delle stesse e una chiusura quasi pregiudiziale a idee alternative [95]. A essere messe in discussione sono le condizioni di base per una democrazia autenticamente pluralista [96], con pregiudizio per un'informazione imparziale, obiettiva e completa e, quindi, per quella "dimensione passiva" della libertà di informazione, che, come si è visto (*supra* § 2), la Corte costituzionale ha particolarmente valorizzato nell'interpretazione dell'art. 21 Cost.

Il fenomeno di cui si tratta, di per sé già presente nei diversi gruppi della società, caratterizzati da una naturale "omofilia", è favorito dalla natura stessa dei *social network*, dal momento che non solo tali gruppi possono essere rintracciati con estrema facilità dall'utente *online*, ma possono, altresì, essergli subdolamente suggeriti dall'algoritmo stesso [97]. In tale contesto, di gruppi chiusi, polarizzati e frammentati, va, inoltre, tenuta in considerazione la diffusione di *fake news* [98], il cui scopo può essere quello

---

*cazione"*, cit., p. 317 ss.; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet,* in *MediaLaws,* 2018, 1, pp. 19-47.

[94] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., pp. 38-47.

[95] Cfr., sul punto, M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., p. 11, secondo cui le camere d'eco rinforzano la segregazione ideologica e il risultato è una crescente auto-referenzialità dei processi di formazione dell'opinione pubblica via web; M. FASAN, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, cit., pp. 101-113; A. NICITA, *Il mercato delle verità*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 99.

[96] Cfr. C. PINELLI, *Disinformazione, comunità virtuali e democrazia: un inquadramento costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2022, 1, p. 188.

[97] Cfr. J.M. REYES, *Social network, polarizzazione e democrazia: dall'entusiasmo al disincanto*, in E. VITALE-F. CATTANEO (a cura di), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Academia University Press, Torino, 2018, 18-38.

[98] Cfr. G. PITRUZZELLA-O. POLLICINO-S. QUINTARELLI (a cura di), *Parole e potere: libertà di espressione, hate speech e fake news*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 1-159; sul tema, O. POLLICINO, *Fake news, Internet and Metaphors (to be handled carefully)* in *Rivista del*

di far aumentare il seguito di certe posizioni politiche o di certi leaders, all'interno delle c.d. *cybercascades*, ossia di processi di scambio di informazioni che si propagano e acquistano credibilità poiché molte persone fanno, a loro volta, mostra di credervi [99].

La circolazione virale di *fake news* può minare e alterare certamente una competizione politico-elettorale, macchiando l'immagine politica di un candidato, condizionando la percezione della reale portata delle problematiche da parte dell'elettorato, minando la credibilità di una data forza politica. La combinazione di profilazione e diffusione di notizie false o tendenziose può, quindi, offrire ai soggetti politici la possibilità di determinare il condizionamento di specifici gruppi di elettori omogenei, alterandone l'orientamento politico e deformandone la percezione della realtà [100].

Simili pratiche consentono, inoltre, ai partiti e candidati di plasmare camaleonticamente la loro immagine in funzione delle aspettative *day by day* dell'elettorato [101]. Ed avvengono, peraltro, in un contesto di forte disintermediazione mediatica. Si afferma, in proposito, che "la rete, infatti, ha consentito a chiunque vi abbia accesso non solo di ricercarvi informazioni, ma altresì di essere produttore delle informazioni stesse, tramutandosi in soggetto attivo, e incrementando esponenzialmente il numero

---

*diritto dei media*, 2017, 1, pp. 23-25; C. PINELLI, "*Postverità", verità e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Rivista del diritto dei media,* 2017, 1, pp. 2-7; M. CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione in rete e (vecchie e nuove) velleità di controllo,* in *Rivista del diritto dei media,* 2017, 1, pp. 27-40; M. MONTI, *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, in *Rivista del diritto dei media,* 2017, 1, pp. 80-90; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione,* cit., pp. 1-28; E. LEHNER, *Fake news e democrazia*, in *Rivista del diritto dei media*, 2019, 1, pp. 2-31.

[99] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 43; C.S. SUSTEIN, *Republic 2.0*, Princeton, 2007, p. 83 ss.; O. SPATARO, *Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali, alcune riflessioni*, in *Dirittifondamentali*, 2022, 2, p. 5, afferma in proposito che "risulta messa in crisi la stessa teoria liberale che presuppone, quale condizione procedurale della democrazia, una libera e corretta competizione tra i partiti, funzionale alla formazione di un'opinione pubblica autonoma, e, dunque, all'esercizio libero e consapevole del diritto di voto".

[100] G. ZICCARDI, *L'uso dei social network*, cit., p. 59 ss.

[101] Cfr. M. BETZU-G. DEMURO, *I big data e i rischi per la democrazia*, in *MediaLaws*, 2020, 1, p. 221.

delle fonti di informazione" [102]. L'assenza di mediazione nella diffusione delle informazioni si riflette, inevitabilmente, nella comunicazione politica: in mancanza di intermediari, infatti, un candidato può comunicare direttamente con l'elettore, accentuando quella verticalizzazione del rapporto rappresentativo di cui si è detto (*supra* Cap. 2).

Uno dei casi più famosi di distorsione e manipolazione del consenso, nonché di contestuale trattamento illecito dei dati personali degli utenti, è stato rappresentato dalla – ormai nota – vicenda di *Cambridge Analytica*, quando si assistette al trafugamento da parte dall'omonima società di consulenza dei dati di 87 milioni di utenti *Facebook* a scopi di propaganda politica. In particolare, una simile operazione era stata resa possibile dallo sviluppo di un'applicazione, denominata "*This is your digital Life*", che offriva agli utenti la possibilità di concludere un quiz sulla personalità, consentendo la raccolta dei dati per scopi apparentemente solo accademici. I risultati del quiz furono così integrati con i dati raccolti da Facebook, al fine di creare un modello "psicometrico" dell'utente. Da una prova iniziale di 1000 partecipanti, i ricercatori riuscirono a raccogliere fino a 160.000 profili-utente. In questo modo, nel giro di pochi mesi, *Cambridge Analytica* ottenne un database di milioni di elettori statunitensi, in grado di rilevarne e, in definitiva, condizionarne l'orientamento politico. Basti pensare a quanto verificatosi durante le elezioni presidenziali americane del 2016. Il candidato Presidente Donald Trump si era, difatti, affidato proprio a *Cambridge Analytica* per inviare agli elettori messaggi targetizzati [103]. In quell'occasione, l'azienda si era specificamente concentrata sugli elettori indecisi, definendo sino a 32 tipi diversi di personalità sulla base delle informazioni raccolte. Si stima che questa strategia comunicativa abbia portato a guadagnare 77.000 voti a Trump in tre Stati chiave (*Michigan*, *Winsconsin* e *Pennsylvania*) che si sono rivelati fonda-

---

[102] R. MONTALDO, *Le dinamiche*, cit., p. 792; F. SAMMITO-G. SICHERA, *L'informazione (e la disinformazione) nell'epoca di internet: un problema di libertà,* in *Costituzionalismo.it*, 2018, 1, p. 118, rilevano al riguardo che "Internet si è proposto quale azzeratore delle distanze, possibilità di unificazione tra un'opinione e la sua diretta rivendicazione, tra voto e espressione: ogni mezzo intermedio è visto ormai come un intralcio alla libera partecipazione del singolo".

[103] V.I. SHERR, *Facebook, Cambridge Analytica, data mining and Trump: What you need to know, C-net,* 19 aprile 2018.

mentali per il successo della campagna elettorale [104]. Condizionamenti simili furono messi in atto in occasione di un'altra consultazione cruciale di quegli anni, ossia il referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea [105]. L'esito delle elezioni americane del 2016 e del referendum sulla *Brexit*, per quanto certamente non addebitabile solo alla profilazione, ma ad innumerevoli fattori politico-sociali che hanno concorso tra loro, è comunque indicativo delle potenzialità insite in tali pratiche, le quali si radicano in un contesto di scarsa consapevolezza da parte degli stessi utenti-elettori, che sono quasi del tutto ignari dei condizionamenti cui sono sottoposti e dei meccanismi di funzionamento degli algoritmi sottesi [106].

Infine, va considerato un ulteriore elemento, ossia che la profilazione è costante, pervasiva e quotidiana [107]. Sebbene, infatti, tali pratiche abbiano il loro impatto più significativo nei periodi di campagna elettorale (come i casi, appena menzionati, delle elezioni americane o della *Brexit* dimostrano plasticamente), ad uno sguardo più attento, proprio poiché i *social network* sono agorà digitali in cui quotidianamente i cittadini-utenti si informano, essi rendono possibili sistemi di organizzazione e comunicazione politica permanenti, "che presidiano gruppi quantitativamente imponenti dell'elettorato e lavorano costantemente alla costruzione del consenso, secondo finalità parzialmente comuni a quelle dei partiti di massa novecenteschi, ma certamente con modalità ed effetti incommensurabilmente diversi" [108]. Concentrarsi, quindi, sul momento pre-elettorale può

---

[104] Su cui, cfr. S. CAMELOT, *Your Facebook data used for Trump & Brexit win by Cambridge Analytica*, 16 febbraio 2018.

[105] Cfr. J. BALL, *The real story of Facebook and Cambridge Analytica*, in *The Spectator*, 11.10.2020.

[106] Si veda, sul punto, M. ESALMI-A. RICKMAN-K. VACCARO-A. ALEYASEN-A. VUONG-K. KARAHALOS-K. HAMILTON-C. SANDVIG, *I always assumed that I wasn't really that close to [her]: Reasoning about invisible algorithms in the news feed,* in *CHI '15 Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on human factors* in *Computing Systems,* 2015, pp. 153-162. Tale mancanza di consapevolezza è spesso dovuta alla presunzione che la rete e la tecnologia siano strumenti neutri, obiettivi e imparziali. In questo senso, cfr. M. FASAN, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, cit., spec. pp. 11-13.

[107] Sul punto M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., p. 58.

[108] Cfr. D. SERVETTI, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di*

essere certamente utile, anche per l'asimmetria regolatoria che, come si vedrà, sussiste rispetto al sistema radio-televisivo, ma senza perdere la visione d'insieme e la consapevolezza che la propaganda politica *online* trascende le tradizionali modalità di concepire i confini della comunicazione "analogica".

Dei pericoli e dei rischi di cui si è detto, è consapevole anche il legislatore europeo che, al Considerando n. 70 del *Digital Services Act* (*infra* § 4.5.1), evidenzia come: "Un elemento essenziale dell'attività di una piattaforma *online* di dimensioni molto grandi consiste nel modo in cui le informazioni sono messe in ordine di priorità e presentate nella sua interfaccia *online* per facilitare e ottimizzare l'accesso alle stesse da parte dei destinatari del servizio. Ciò avviene, ad esempio, suggerendo, classificando e mettendo in ordine di priorità le informazioni in base ad algoritmi, distinguendole attraverso testo o altre rappresentazioni visive oppure selezionando in altro modo le informazioni fornite dai destinatari". Si sottolinea, in particolare, che "tali sistemi di raccomandazione possono avere effetti significativi sulla capacità dei destinatari di reperire informazioni e interagire con esse *online*". E si evidenzia che "i sistemi pubblicitari utilizzati dalle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi pongono rischi particolari e richiedono ulteriore vigilanza pubblica e regolamentare in ragione del loro raggio d'azione e della loro capacità di rivolgersi ai destinatari del servizio e raggiungerli in base al loro comportamento all'interno e all'esterno dell'interfaccia *online* della piattaforma" [109]. Sulla base di tali premesse, viene così giustificata l'implementazione di una serie di regole dirette proprio a contenere simili pratiche da parte delle piattaforme e degli inserzionisti (*infra* §§ da 4 a 5).

### 3.4. (Segue): *le ricadute sul ruolo e sulla posizione dei partiti.*

Le nuove forme di comunicazione *online* e il dilagare della profilazione che ne è sottesa non incidono esclusivamente sui diritti dei cittadini-

---

*contorno*, in *MediaLaws*, 2020, 1, p. 194; C. BENNET, *Voter databases, micro-targeting, and data protection law: can political parties campaign in Europe as they do in North America?*, cit., pp. 261-275.

[109] *Regulation (EU) 2022/2065*, cit., Considerando nn. 70 e 75 in particolare.

utenti, ma condizionano anche il ruolo e la posizione dei partiti politici nel circuito rappresentativo.

Anzitutto, a dispetto di quanto si potrebbe pensare, il ricorso ai *social media* non ha abbassato i costi della politica. Infatti, la comunicazione *online* e la profilazione possono rivelarsi molto costose, favorendo i movimenti che abbiano maggiori disponibilità economiche e alterando così la parità nel gioco democratico. Alcuni tipi di *targeting* richiedono, infatti, che i partiti politici sviluppino *know-how* altamente qualificati, come: costruire e mantenere i registri degli elettori; raccogliere e analizzare la *business intelligence*; progettare e gestire campagne di indagine; utilizzare i canali di comunicazione digitale; aggiornare costantemente le strategie di *marketing* elettorale. Tutto questo ha un costo non indifferente [110]. Quello che ne consegue è che la profilazione tende a consolidare il potere dei partiti maggiori e meglio finanziati e rende più difficoltoso per le formazioni politiche minori essere competitive, ponendo un serio tema di pari accesso alla competizione politico-elettorale e, in definitiva, di libertà di informazione e pluralismo [111].

Un ulteriore profilo da tenere in considerazione riguarda il modello di elettore "percepito" dall'algoritmo stesso e sulla base del quale i partiti orientano la loro attività politica. Considerato il fatto che una parte degli utenti iscritti ai *social network* è, in realtà, talora poco "attiva", sussiste il rischio che i partiti basino la loro campagna politica sull'analisi dei dati forniti dagli utenti che fanno un uso più massivo di questi strumenti. In altre parole, il campione utilizzato potrebbe non essere sufficientemente

[110] I partiti o i candidati con maggiori budget per le campagne possono beneficiare in modo sproporzionato delle nuove forme di engagement degli elettori, in quanto sono in grado di utilizzare le piattaforme digitali in modo più intensivo e su fasce più ampie della popolazione. Tali preoccupazioni concernenti la parità di condizioni tra concorrenti politici di diversa capacità finanziaria possono in qualche misura essere affrontate introducendo o riequilibrando limiti di spesa per le campagne politiche digitali, come si vedrà in seguito; sul punto, cfr. S. HANKEY-J. KERR MORRISON-R. NAIK, *Data and Democracy in the Digital Age* in *The Constitution Society*, 2018, 4, pp. 3-53.

[111] Cfr. C. BENNET, *Voter databases, micro-targeting, and data protection law: can political parties campaign in Europe as they do in North America?*, in *International Data Privacy Law*, 6, 4, November 2016, pp. 261-275.

rappresentativo e realistico [112], producendo un fenomeno di "presbiopia" del mercato politico-elettorale.

Parallelamente si assiste all'emersione dei nuovi intermediari. Una posizione di assoluta forza è rivestita, come si diceva, dalle *internet platforms*, di cui sono proprietarie società private, che, in coerenza con le dinamiche di mercato, si orientano in base a ragioni economicistiche e acquisiscono considerevoli profitti tramite la raccolta e commercializzazione delle informazioni raccolte [113]. Tali soggetti, veri e propri "controllori" dell'agorà digitale, *gatekeepers* del mercato della comunicazione digitale, rivestono una posizione quasi monopolistica nella fornitura di tali servizi [114]. Basti pensare, per quello che qui più interessa, che la diffusione di inserzioni di natura politica è gestita quasi interamente dal duopolio dell'azienda *Meta*, che controlla *Facebook*, *Instagram* e *WhatsApp*, da una parte, e da *Google*, che controlla *Youtube*, dall'altra [115]. Ciò conferisce loro un potere senza precedenti nel dettare le "regole del gioco" nei confronti degli utenti (tra cui sono ricompresi anche i partiti e i candidati), che, con tutta evidenza, non possono fare altro che accettarle, pena l'impossibilità di avere accesso al cyber-spazio [116].

Per altro verso, l'imporsi della comunicazione *online* come veicolo privilegiato di interazione tra rappresentanti e rappresentati costituisce un

---

[112] Lo rilevano P. BARBERA-G. RIVERO, *Uderstanding the political representativeness of twitter users, Social Science Computer Review,* 2015, 33, pp. 717-729.

[113] Cfr., sul punto, K. KLONIC, *The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech*, in *Harvard Law Review,* 131, 2017, p. 1599 ss.

[114] Cfr., al riguardo, lo studio condotto da F. ZUIDERVEEN BORGESIUS-J. MOLLER-S. KRUIKEMEIR.-R.O FATHAIGH-K. IRION-B. BODO-T. DOBBER-C. DE VREESE, *Online Political Microtargeting,* cit., pp. 86-88; M. BETZU, *I baroni del digitale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 38-39, rileva come il potere economico di tali società è paragonabile a quello degli Stati, basti pensare che tra le prime società quotate in borsa abbiamo: *Apple* (al primo posto), *Microsoft* (al terzo), *Google* (al quarto), *Amazon* (al quinto), *Facebook* (all'ottavo).

[115] Difatti, *Twitter*, che è il terzo potenziale concorrente, ha deciso di non offrire servizi di pubblicità a pagamento per scopi politici

[116] In altre parole, le *Big Tech* hanno assunto nel mercato digitale la funzione di veri e propri *gatekeepers*, ovvero coloro che controllano l'accesso al mercato dal momento che la loro intermediazione è indispensabile, cfr. M. LIBERTINI, *Sugli strumenti giuridici di controllo del potere economico,* in *Diritto pubblico*, 2021, 3, p. 908.

fattore di accelerazione di quel processo di personalizzazione, in atto da lungo tempo (*supra* Cap. 2), che interessa, trasversalmente, l'intero sistema politico-partitico.

Sotto questo profilo, le nuove modalità di comunicazione non incidono, quindi, solo sulla formazione del consenso dei rappresentati, ma determinano, altresì, una forte disintermediazione e favoriscono, con riferimento all'altro polo del rapporto, i rappresentanti, l'affermarsi a capo delle forze politiche di forti leader carismatici, abili nell'utilizzare i nuovi strumenti di comunicazione.

Ciò influenza il ruolo dei partiti nella costruzione del rapporto di rappresentanza. Come evidenziato in dottrina, infatti, "questi moderni *hyperleaders* invertono il rapporto tra politico e partito. In contrasto con il modello rappresentativo della democrazia in cui i politici erano i prestanome e i partiti i veri depositari del potere, l'*hyperleader* può avere via *social media* una base molto più ampia della loro organizzazione. Galleggiano al di sopra dei partiti, sollevandoli in aria attraverso la loro visibilità personale" [117].

La comunicazione *online* permette, in altre parole, al leader un contatto diretto con i "suoi" elettori, accentuando la sensazione che sia "uno di loro" e alimentando un rapporto interpersonale, senza filtri e mediazioni. Si viene, quindi, a determinare una relazione simbiotica tra il c.d. "*popolo social*" e il c.d. "*platform leader*" [118], che porta i partiti al superamento dei "riti della mediazione, cooptazione e compromesso tipici del *decision making* collegiale del ceto professionale di partito" [119].

Ne è prova la continua ascesa di volti nuovi, che riescono *online* a creare un ampio seguito in brevissimo tempo e ad imporsi nell'agone politico. Trattasi di figure spesso estranee al circuito politico-partitico e provenienti dal mondo privato e imprenditoriale. *Tycoon* del denaro e dei media riescono, quindi, a superare professionisti della politica di lungo corso, a scalare con estrema rapidità i partiti e, finanche, a vincere la competizione elettorale. Caso emblematico, e di particolare attualità, in questo senso è rappresentato dalla storia politica di Donald Trump che,

---

[117] P. GERBAUDO, *The Age of Hyperleader: When Political Leadership Meets Social Media Celebrity*, in *New Stateman*, 12 marzo 2019, p. 5.

[118] M. CALISE, *Il destino dei partiti*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, 1, p. 112.

[119] *Ivi*, p. 110.

grazie ad uso sapiente dei *social media* e l'investimento di ingenti risorse finanziare, è riuscito nel 2016, contro ogni pronostico, a vincere le primarie del Partito repubblicano americano e a conquistare addirittura la Casa Bianca, e che, ancora oggi, a distanza di quasi un decennio, è tornato con forza sulla scena pubblica americana in vista delle elezioni presidenziali del novembre 2024.

Il "*platform leader*" trova, pertanto, la sua legittimazione e forza nel contatto diretto e iper-personale con la base elettorale, contatto che proprio dalla comunicazione *online* e nella personalizzazione trae la sua linfa vitale [120]. Ne consegue il reclutamento di un gran numero di professionisti della comunicazione e la creazione o sponsorizzazione di organizzazioni specializzate nel digitale, nell'analisi dei dati e nei servizi di *analytics* [121]. Negli ultimi anni si è sviluppata, infatti, una vera e propria nuova industria che fornisce servizi basati sui dati. Sondaggisti, strateghi digitali, esperti di *social media*, società di consulenza misurano l'opinione pubblica, per progettare e testare l'efficienza di messaggi politici personalizzati [122]. Questo fenomeno di "professionalizzazione tecnica" del partito, che iniziò, per la verità, già a manifestarsi quando la televisione si impose come strumento di formazione del consenso (*supra* Cap. 2), è oggi amplificata dalla necessità di una gestione costante della comunicazione per esigenze di formazione e manipolazione del consenso degli elettori.

Trattasi di un esito in parte inevitabile, stante la necessità dei partiti di servirsi degli strumenti digitali per competere nell'arena politica ed elet-

---

[120] Lo evidenziano limpidamente M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., p. 103, quando scrivono che "la leva di questo rapporto iper-personale è il *microtargeting*. Con un elettorato – anche a causa del tracollo dei partiti – sempre più atomizzato e volatile, la comunicazione uno-ad-uno diventa la nuova frontiera delle carriere politiche nell'era del *web*".

[121] M. CALISE, *Il destino dei partiti*, cit., p. 113.

[122] Lo mette in luce anche il Comitato europeo per la protezione dei dati, nella *Dichiarazione sull'uso dei dati personali nel corso di campagne politiche*, adottata il 13 marzo 2019, p. 2, quando afferma: "oltre ai partiti e ai candidati politici, numerosi altri soggetti possono essere coinvolti nel trattamento dei dati personali a fini politici: piattaforme dei social media, gruppi di interesse, intermediari di dati, società di analisi, reti pubblicitarie. Tali soggetti possono svolgere un ruolo importante nel processo elettorale e le autorità indipendenti per la protezione dei dati vigilano sul rispetto delle norme da parte di questi soggetti".

torale e che, tuttavia, si risolve in un'esasperazione della personalizzazione, segnata dall'affermarsi di una "democrazia del leader", che rischia di avere un impatto disgregatore "sui pilastri e le funzioni fondanti dell'egemonia partitica" [123] e asseconda "la dinamica plebiscitaria del sistema politico" [124]. Lo scenario che si profila è, quindi, quello di partiti sempre più al servizio dei leader digitali (e talora imprenditoriali) del momento, spesso di estrazione "extra-politica", che finiscono con l'impadronirsi del potere tramite un controllo rigido dei circuiti istituzionali e mediali, e, in seguito, tentano di mantenerlo, costruendo un rapporto sempre più diretto, verticale e disintermediato con l'altro polo del rapporto, i rappresentati.

### 3.5. (Segue): *le ricadute sul sistema democratico complessivamente considerato: la frammentazione del rappresentato nella "*bubble democracy*".*

L'uso massivo di tecniche di profilazione e targetizzazione, alla base della comunicazione *online*, rischia, infine, di distorcere le normali dinamiche democratiche, comprimendo il diritto ad un'informazione libera e consapevole da parte dei cittadini, frammentando l'opinione pubblica in una miriade di bolle auto-referenziali, e in ultima analisi, condizionando l'esito delle stesse elezioni [125].

---

[123] M. CALISE, *Il destino dei partiti*, cit., p. 117.

[124] G. DI COSIMO*, In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 11.

[125] Cfr. P. CIARLO*, Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete*, in *Rivista Aic*, 2018, 2, p. 10, evidenzia che "società più o meno anonime coniugano capacità di gestire big data e profili individuali orientando il voto, o almeno quella quantità di voti sufficiente per fare la differenza e vincere le elezioni". Per uno sguardo di insieme, si rinvia al report dell'Institute for Information Law dell'Universiteit van Amsterdam, *The legal framework on the dissemination of disinformation through Internet services and the regulation of political advertising,* December 2019, pp. 11-160; al riguardo, il Consiglio d'Europa, nella Dichiarazione del 13 febbraio 2019 *on the manipulative capabilities of algorithmic processes*, rileva che "il livello minuto, subconscio e personalizzato di persuasione algoritmica può avere effetti significativi sull'autonomia cognitiva degli individui e sul loro diritto di formarsi opinioni e prendere decisioni indipendenti" e portare alla "corrosione delle fondamenta del Consiglio d'Europa. I cui pilastri centra-

A determinarsi è, anzitutto, una distorsione del processo comunicativo. I cittadini, ricevendo informazioni specificatamente concernenti particolari questioni attraverso la pubblicità targettizzata, potrebbero falsamente assumere che quella data questione sia uno dei temi centrali nell'agenda di un certo partito politico. Ciò, a sua volta, potrebbe generare un senso di disagio e di frustrazione nel momento in cui quella stessa forza politica non dovesse porre al centro della propria azione di governo le medesime tematiche [126].

Il combinato disposto della diffusione – virale – di *fake news*, *cybercascades* e *confirmation bias* tende, peraltro, a radicalizzare i gruppi in opposte fazioni e ad alterare, come si è visto, la percezione della reale dimensione delle problematiche, impedendo uno scambio dialogico. Scambio dialogico che, invece, è il "sale" del buon funzionamento di ogni sistema democratico, al contrario di una pubblica opinione divisa in gruppi faziosi e polarizzati (*supra* Cap. 1) [127].

Da questo punto di vista, particolarmente rischiosa è la *computational propaganda*, che si basa sull'uso combinato di bot/troll e del targeting, il che permette di automatizzare la diffusione di contenuti sulle piattaforme digitali. Lo scopo è essenzialmente quello di realizzare profili social, che si comportano come se fossero utenti veri. Possono, allora, essere utilizzati al fine di amplificare o ridurre la portata di un messaggio politico, supportare entusiasticamente determinate posizioni, o, al contrario, affossarle. Possono, infine, dare la parvenza di consenso in merito ad una data questione, generando il c.d. *bandwagon effect* [128]. Un esempio è stato rappresentato sempre dalle elezioni presidenziali americane del 2016, che hanno registrato attività di manipolazione/disinformazione messe in atto da parte di soggetti legati al governo russo (c.d. *Russia Gate*) [129]. I sospetti

---

li rappresentati dai diritti umani, dalla democrazia e dallo stato di diritto sono basati sul fondamentale convincimento dell'uguaglianza e della dignità di tutti gli esseri umani come agenti morali indipendenti".

[126] Cfr. A. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *Medialaws*, 2019, 11, pp. 92-130.

[127] Cfr. M. BETZU, *I baroni*, cit., p. 35.

[128] Cfr. C. BLENGINO, *L'effetto bandwagon e la par condicio,* in *Il Post,* 23 febbraio 2013.

[129] G. GORI, *Social media ed elezioni. I limiti del diritto e il rischio di una modulated democracy,* in *Informatica e diritto,* 2017, 1, pp. 203-236.

sono stati confermati da talune indagini interne svolte da *Facebook* [130], le quali hanno messo in luce condizionamenti del traffico di informazione sui media digitali dovuti dalla presenza di social bots stranieri [131]. Le ricerche condotte nell'ambito del *Computational Propaganda Research Project*, dell'*Oxford Internet Institute* [132], hanno poi evidenziato come tali pratiche fossero state localizzate soprattutto nei cosiddetti *Swing States,* e cioè in quegli Stati in bilico, determinanti per l'esito della competizione elettorale [133].

Ad allargare ancor di più lo sguardo, la profilazione al servizio della comunicazione politica *online* determina un fenomeno di "disarticolazione del rappresentato". L'invio massivo di messaggi *marked oriented* e la conseguente creazione di bolle informative fa sì che la sfera dell'opinione pubblica esce sostanzialmente frantumata in una miriade di bolle auto-referenziali: "il che rende gli individui già sradicati, sostanzialmente irrappresentabili da parte di qualsivoglia rappresentante" [134]. Gli utenti che vivono, si informano e interagiscono dentro queste *filter bubbles* credono, in altri termini, di essere liberi, ma, in realtà, limitano la propria libertà e la propria *citizenship*, sicché, per utilizzare un'efficace espressione elaborata in dottrina, può dirsi che: "*They are living in a prison of their own design*" [135]. Di fronte ad una realtà che si muove come

---

[130] A. STAMOS, *An Update on Information Operations on Facebook,* 6 settembre 2017.

[131] A. BESSI-E. FERRARA, *Social Bots Distort the 2016 U.S. Presidential Election Online Discussion,* in *First Monday,* vol. 21, 7th November 2016; M. DEL VICARIO-S. GAITO-W. QUATTROCIOCCHI-M. ZIGNANI-F. ZOLLO, *News Consumption during the Italian Referendum: A Cross-Platform Analysis on Facebook and Twitter*, 2018, pp. 1 ss.

[132] Cfr. *Computational Propaganda Research Project*, http://comprop.oii.ox.ac.uk.

[133] P.N. HOWARD-B. KOLLANYI-S. BRADSHAW-L.M. NEUDERT, *Social Media, News and Political Information during the Us Election: Was Polarizing Content Concentrated in Swing States?,* 2017, pp. 1-7.

[134] A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica*?, cit., p. 72, che sottolinea come "ogni soggetto viene ad essere frammentato in una pluralità indefinita di dimensioni autoreferenziali, che non gli permettono di confrontarsi né con chi è portatore di un pensiero diverso, né con chi sviluppa istanze differenti".

[135] C.R. SUNSTEIN, *#Republic, La democrazia nell'epoca dei social media*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 20.

uno sciame, instabile, volubile, irrazionale, senza anima e senza spirito [136], che esprime esigenze e bisogni che non possono essere ricomposti ad unità, diventa quasi impossibile dare rappresentanza politica a siffatta moltitudine [137].

Da quanto precede non può che trovare conferma la considerazione per la quale la crisi della rappresentanza e della partecipazione politica è, anzitutto, il riflesso di una profonda crisi del rappresentato [138]. Una crisi che preesisteva alla rivoluzione digitale e che, tuttavia, oggi sembra essere stata acuita, anziché lenita, dall'applicazione delle nuove tecnologie ai processi di comunicazione politica [139].

Muovendo da questa prospettiva, dopo l'epoca della "democrazia dei partiti", dominata dai grandi partiti ideologici di massa che hanno permesso di inquadrare il comportamento politico di milioni di individui, seguita da quella della "democrazia del pubblico", segnata dalla predominanza del mezzo televisivo, che consentiva ai leader di rivolgersi all'intero corpo elettorale, proponendo programmi che potessero convincere il maggior numero di elettori come fossero consumatori (*supra* Cap. 2), la digitalizzazione ci sta traghettando in una terza fase, quella della "*bubble democracy*" [140], una democrazia di bolle informative.

---

[136] Cfr. G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione,* cit., p. 23.

[137] Cfr. B.C. HAN, *In the Swarn. Digital Prospects,* Boston, 2017, pp. 1-104; A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica*?, cit., p. 93 conclude al riguardo, osservando che le agorà digitali sono dominate "da logiche privatistiche, le quali, ancora una volta in carenza di una disciplina pubblicistica, gestiscono la comunicazione politica alla stregua della pubblicità commerciale, determinando, in ultima analisi, una disarticolazione dei rappresentati, che trasforma i consumatori/elettori in soggetti maggiormente isolati, chiusi in dinamiche autoreferenziali e di cui diviene impossibile qualsiasi rappresentazione politica".

[138] M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza*, cit., p. 117.

[139] A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica*?, cit., pp. 72-73, secondo il quale ai rappresentanti non si potrebbe imputare l'incapacità di agire in maniera rappresentativa rispetto ad una realtà che non si lascia più cogliere né in funzione mimetica, né in funzione integrativa e/o costitutiva.

[140] Espressione coniata da D. PALANO, *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Morcelliana, Brescia, 2020, pp. 1-224.

## 4. *La regolamentazione della comunicazione politica* online*: premesse introduttive e possibili approcci di regolazione.*

Descritte le modalità con cui si sviluppa il discorso pubblico in rete, si intende ora spostare l'attenzione sul tema della regolazione di tali fenomeni, muovendo dapprima da una ricostruzione di quello che è stato, per lungo tempo, lo stato dell'arte in materia, per poi spostare l'analisi sui recenti interventi posti in essere dall'Unione europea, che hanno segnato un importante cambio di paradigma: se, infatti, in un primo periodo, ha prevalso una sostanziale auto-regolamentazione da parte delle piattaforme, mitigata da tentativi di co-regolamentazione tramite strumenti di *soft-law* implementati a livello euro-unitario, di recente lo scenario è iniziato a mutare, in particolare con l'approvazione del *Digital Services Act* (*DSA*) e del *Digital Markets Act* (*DMA*), ai quali, verosimilmente, seguirà un nuovo regolamento specificamente dedicato alla targetizzazione politico-elettorale (*RPA*).

La complessità di definire un quadro regolatorio organico è derivata dal fatto che, oltre agli interventi specificamente dedicati al fenomeno della profilazione, a venire in rilievo nella materia di cui si tratta sono anche la disciplina sulla protezione dei dati personali, le norme in materia di concorrenza, le normative dei singoli Stati relative ai periodi elettorali e, infine, le *policies* delle singole piattaforme, cui gli utenti aderiscono per poter usufruire del servizio.

Il filo conduttore che si seguirà sarà, pertanto, quello di ricostruire, in un primo momento, il quadro normativo vigente anteriormente all'approvazione, nell'autunno del 2022, del *Digital Services Act* e del *Digital Markets Act*. Sotto questo profilo, dal momento che la targetizzazione si basa essenzialmente sul trattamento dei dati degli utenti, si muoverà, anzitutto, dal Regolamento (UE) 2016/679, *General Data Protection Regulation* (*GDPR*). In un secondo momento, si sposterà l'analisi sull'autoregolamentazione interna delle singole piattaforme, con particolare riguardo alle policies stabilite dal *social network* più diffuso al mondo, ossia *Facebook*, evidenziando sia gli sforzi compiuti con l'obiettivo di favorire una maggiore trasparenza in merito alle inserzioni pubblicate, sia le criticità legate al fatto di lasciare la definizione delle "regole del gioco" in mano ai gestori delle piattaforme. In terzo luogo, si ragionerà di quello che è lo

stato dell'arte in materia di regolazione della comunicazione politica ed elettorale: si potrà così constatare come, con riguardo al panorama italiano, il mondo digitale risulti sostanzialmente "ignorato" dalla normativa vigente, che è rimasta ancorata al modello del sistema radio-televisivo, ad eccezione di alcuni interventi di *soft law* posti in essere dall'AGCOM in occasione delle consultazioni elettorali del 2018, del 2019 e, da ultimo, del 2022. La conclusione che se ne trarrà è quella di un quadro caratterizzato, come si diceva, per lungo tempo da una sostanziale *self-regulation* a favore delle piattaforme. Tale auto-regolazione è stata, tuttavia, mitigata, dapprima da tentativi di co-regolazione promossi specie a livello euro-unitario tramite codici di condotta (il riferimento è, in particolare, al *Code of Practice on Disinformation* sottoscritto dall'Unione europea nel 2018 con i principali colossi digitali e "rafforzato" nel 2022).

Più di recente, si è invece assistito ad un importante cambio di paradigma. Per tale ragione la restante parte dell'analisi sarà dedicata a quello che è stato definito in dottrina come "risveglio europeo" [141]. Dopo un lungo periodo, infatti, di sostanziale "abdicazione" da parte delle autorità regolatorie sovra-nazionali, l'Unione ha deciso di approvare un primo regolamento (il *Digital Services Act*, *DSA*), con l'obiettivo di armonizzare le norme applicabili ai prestatori di servizi intermediari nel mercato interno, al fine di garantire un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile, in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza siano efficacemente tutelati e l'innovazione sia agevolata, contrastando la diffusione di contenuti illegali *online* e i rischi per la società che la diffusione della disinformazione o di altri contenuti può generare. Con riferimento alla materia di cui si tratta, il regolamento contiene alcune significative previsioni che si applicano alle piattaforme *online*, sia per quanto concerne gli obblighi di trasparenza, sia per quanto riguarda il divieto di procedere al trattamento dei dati degli utenti ed alla loro profilazione a certe condizioni.

Obblighi aggiuntivi sono previsti per le piattaforme e i motori di ricerca di dimensioni molto grandi (ossia con più di 45 milioni di utenti nell'Unione, tra cui, come si vedrà, rientrano, ad esempio, *Facebook*, *Google*, *Youtube*, *Instagram*, *Twitter-X*, *Tik Tok*). Stante il fatto che, tuttavia, il *Digital Services Act* è un regolamento non specificamente conce-

[141] M. BETZU, *I baroni*, cit., p. 104.

pito per governare la profilazione di carattere politico, una riflessione sarà dedicata alla "Proposta di regolamento relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica" (*RPA*), attualmente in fase di esame, con la quale il legislatore europeo, consapevole della frammentarietà delle discipline nazionali, si prefigge di armonizzare sia le norme in materia di trasparenza della pubblicità politica, sia quelle sul trattamento dei dati personali, ponendo una serie di limitazioni anche piuttosto significative. Contestualmente al *Digital Services Act* è stato, inoltre, approvato il *Digital Markets Act* (*DMA*), che, operando da una differente prospettiva, pone tutta una serie di obblighi in materia di concorrenza in capo ai *gatekeepers* che offrono servizi di intermediazione *online* (tra cui motori di ricerca, social network, servizi di messaggistica e condivisione di video) e superano determinate soglie in termini di fatturato e numero di utenti. Scopo essenziale del regolamento è quello di evitare che le piattaforme più rilevanti limitino l'ingresso e l'emersione di nuovi operatori e il mercato non sia, pertanto, contendibile. Trattasi di una disciplina che affianca il *Digital Services Act*, agendo in sinergia con esso, perseguendo l'obiettivo di limitare l'egemonia economica delle grandi piattaforme a favore di un regime concorrenziale più efficace e, in questo modo, costituendo una novità importante anche rispetto alla vigente normativa *anti-trust*.

Delineato così il quadro normativo in fase di costruzione da parte dell'Unione europea, si ragionerà delle possibili ulteriori proposte di intervento e si aprirà una riflessione conclusiva, più generale, su quello che è il tema di fondo del presente capitolo, ossia come regolare il potere di questi nuovi "giganti di silicio" [142], alla ricerca di un delicato bilanciamento tra i diritti dei cittadini-elettori-utenti, da una parte, e gli interessi di natura economica delle grandi piattaforme, dall'altra.

### 4.1. *Il trattamento dei dati personali alla luce della disciplina di cui al Regolamento (UE) 2016/679* (GDPR)*: coordinate di riferimento.*

La prima fondamentale cornice giuridica si rinviene nella disciplina in

[142] Per richiamare l'evocativa e lungimirante espressione di S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, 2010, 3, p. 339.

materia di protezione dei dati personali e, in particolare, nel Regolamento (UE) 2016/679, *General Data Protection Regulation* (*GDPR*).

Il *GDPR* ha, anzi, rappresentato per lungo tempo sostanzialmente l'unica normativa cogente applicabile in materia, tanto è vero che in dottrina si era evidenziato come uno dei motivi per i quali, nel continente europeo, la diffusione di pratiche di profilazione *online* non si era rivelata così pervasiva come negli Stati Uniti risiedeva proprio nell'esistenza di un complesso di regole in materia di protezione dei dati degli utenti, che mancava (e manca ancora oggi) oltreoceano e che dimostra una differente sensibilità, sin dalle origini, al tema da parte delle autorità regolatorie del vecchio continente [143]. Tuttavia, il *GDPR* non si è rivelato sufficiente ad arginare il fenomeno, dal momento che le *internet platforms* sono riuscite a trovare una serie di spazi e interstizi nei quali incanalarsi e a sfruttare le deroghe al trattamento dei dati previste dal regolamento stesso [144].

Tanto premesso, una ricostruzione delle principali norme in materia di trattamento dei dati degli utenti ad oggi vigenti nell'Unione si rivela utile per una prima comprensione delle coordinate fondamentali entro cui si colloca l'analisi. Chiaramente la portata e complessità del *GDPR* meriterebbe un'analisi specifica, più ampia e approfondita di quella che in questa sede è possibile dare. Per tali ragioni, ci si concentrerà esclusivamente su quelle specifiche previsioni che assumono maggiore rilevanza nella materia di cui si tratta, anche in ragione del fatto che proprio a queste disposizioni del *GDPR* i regolamenti, da ultimo approvati dall'Unione o in discussione (in particolare, il *DSA* e lo *RPA*) si richiamano, allo scopo di identificare le "categorie di dati" per le quali è (o sarà in caso di approvazione definitiva dello *RPA*) vietata la targetizzazione.

A rilevare è, quindi, l'art. 6 del *GDPR*, che fissa un elenco, tassativo, di condizioni in base alle quali il trattamento dei dati è lecito.

In particolare: l'esistenza di un consenso espresso da parte dell'utente (lett. a); la necessità di dare esecuzione ad un contratto di cui l'interessato è parte (lett. b); l'adempimento di un obbligo legale a cui è soggetto il titolare del trattamento (lett. c); la salvaguardia di interessi vitali dell'inte-

---

[143] C. BENNET, *Voter database,* cit., p. 270 ss.

[144] Cfr. B. RABAI, *I big data nell'ecosistema digitale: tra libertà economiche e tutela dei diritti fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 2017.

ressato e l'esecuzione di un compito di interesse pubblico (lett. d); il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato che richiedono la protezione dei dati personali, qualora l'interessato sia un minore (lett. e).

Inoltre, rileva l'art. 9 del *GDPR*, che prevede una disciplina specifica per una particolare categoria di dati, il cui trattamento – salvo per quello che si dirà appena oltre – è vietato: trattasi dei dati relativi all'origine razziale o etnica, alle opinioni politiche, alle convinzioni religiose o filosofiche, all'appartenenza sindacale, ai dati genetici, ai dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, ai dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona (art. 9, § 1, *GDPR*). Si tratta di una previsione di fondamentale importanza quando si ragiona di comunicazione politica ed elettorale, dal momento che tra le categorie di dati assistiti da una "particolare" protezione vi sono quelli concernenti proprio le "opinioni politiche" degli utenti, anche se non sempre facile è circoscrivere il perimetro di cosa si intenda per "opinione politica".

L'art. 9, § 2, *GDPR* stabilisce, tuttavia, alcune eccezioni a questo generale divieto di trattamento, che hanno di fatto consentito alle piattaforme di eludere il divieto e praticare una massiva profilazione degli utenti. In particolare, tra le diverse condizioni, spicca la possibilità che il divieto sia superato con il consenso esplicito dell'interessato o qualora si tratti di dati resi manifestamente pubblici dall'utente [145].

---

[145] Il Comitato europeo per la protezione dei dati, nella *Dichiarazione 2/2019 sull'uso dei dati personali nel corso di campagne politiche*, adottata il 13 marzo 2019, p. 1 ss., afferma, al riguardo, che: "1. i dati personali che rivelano opinioni politiche costituiscono una categoria particolare di dati a norma del regolamento generale sulla protezione dei dati. In linea di principio, il trattamento di tali dati è vietato ed è soggetto a una serie di condizioni da interpretarsi in modo restrittivo, come ad esempio il consenso esplicito delle persone, specifico, pienamente informato e libero; 2. i dati personali che sono stati resi pubblici o altrimenti condivisi dai singoli elettori, anche se non sono dati che rivelano l'esistenza di opinioni politiche, restano soggetti a, e tutelati da, il diritto dell'UE in materia di protezione dei dati. A titolo di esempio, non è possibile fare uso dei dati personali raccolti attraverso i social media senza rispettare gli obblighi in materia di trasparenza, specificazione delle finalità e liceità; 3. anche qualora il trattamento sia lecito, si devono osservare gli altri obblighi previsti dal regolamento generale sulla protezione

A completare il quadro, rileva una terza previsione, ossia l'art. 22 del *GDPR*, il quale prevede il diritto dell'utente a "non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona", stabilendo, tuttavia, che tale divieto può essere superato, anche in questo caso, facendo leva: a) sul consenso esplicito dell'interessato; b) sulla necessità di dare esecuzione ad un contratto; c) sull'autorizzazione conferita dal diritto dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento.

Il *GDPR* offre, quindi, una tutela importante e, tuttavia, prevede anche una serie di deroghe, che rappresentano veri e propri "intersizi" per la messa in atto di pratiche di *targeting online* degli utenti per i fini più diversi [146].

Anzitutto, il trattamento dei dati personali è possibile con il consenso dell'interessato, che viene definito, all'art. 4, come una "qualsiasi manifestazione di volontà libera, specifica, informata e inequivocabile dell'interessato" [147]. Oltre al consenso, un'ulteriore base giuridica, fondamentale, che può essere evocata dal titolare del trattamento è la necessità di dare esecuzione al contratto di cui l'interessato è parte. Si vedrà, a breve, come questa condizione si sia rivelata, ad esempio, determinante nella gestione e nel trattamento dei dati degli utenti da parte di *Facebook-Meta* (*infra* § 4.2).

Inoltre, anche le norme poste a protezione delle categorie di dati sogget-

---

dei dati, compreso l'obbligo di garantire trasparenza e informazioni sufficienti alle persone che sono oggetto di analisi e i cui dati personali vengono trattati, siano essi ottenuti direttamente o indirettamente. I partiti e i candidati politici devono essere pronti a dimostrare in che modo abbiano rispettato i principi di protezione dei dati, in particolare i principi di liceità, correttezza e trasparenza; 4. processi decisionali esclusivamente automatizzati, compresa la profilazione, sono soggetti a limitazioni qualora la decisione produca effetti giuridici o incida in modo analogo significativamente sulla persona oggetto della decisione. La profilazione connessa a una campagna mirata può, in determinate circostanze, incidere 'in modo analogo significativamente' su una persona e, in linea di principio, è lecita solo con il consenso esplicito e valido dell'interessato".

[146] Cfr. N. WITZLEB-M. PATERSON, *Micro-targeting in Political Campaigns: Political Promise and Democratic Risk, Monash University,* 15 ottobre 2020, p. 2.

[147] Cfr. European Data Protection Board, *Linee guida 5/2020 sul consenso ai sensi del regolamento (UE) 2016/679*, pp. 4-35.

ti ad un regime speciale non impedisce che gli stessi possano essere trattati e utilizzati a determinate condizioni. Per quanto riguarda il consenso, oltre ai requisiti di cui già si diceva, è necessario che esso sia esplicito [148]. Un'ulteriore base giuridica si ha nell'ipotesi di informazioni personali rese manifestamente pubbliche dall'interessato sulla piattaforma.

Nella consapevolezza della rilevanza delle problematiche in esame, è così intervenuto l'*European Data Protection Board* (*EDPB*) che, nello stilare una serie di linee guida in tema di regolazione del targeting degli utenti dei social media, ha fornito alcune coordinate interessanti [149]. L'autorità garante europea ha evidenziato che, a seconda della natura dei dati personali trattati, occorre prestare particolare attenzione alla base giuridica addotta dal titolare del trattamento. Se si tratta di categorie sottoposte a protezione speciale, il trattamento dovrebbe fondarsi tassativamente su un'esenzione prevista dall'art. 9, § 2, *GDPR* e, in particolare, quella di un "consenso esplicito". Ciò anche qualora, come spesso accade, si sia in presenza di *inferred data*, ossia di dati sottoposti a protezione speciale desunti da altri dati per i quali sono previste condizioni meno rigorose per il trattamento. Come nell'esempio, formulato dallo stesso *EDPB*, è, infatti, ben possibile ricavare che una persona voti per un determinato partito dopo aver rilevato che la stessa ha visitato una pagina che predica deter-

[148] Cfr. Autorità Garante per la protezione dei dati personali, *Provvedimento n. 96 del 18 aprile 2019*, *Provvedimento in materia di propaganda elettorale e comunicazione politica,* cit., che rileva: "in linea generale, il trattamento dei dati nell'ambito sopra descritto può essere effettuato, a garanzia dei diritti e delle libertà degli interessati, sulla base di alcuni presupposti di liceità, fra i quali la previa acquisizione del consenso di quest'ultimi, che deve essere libero, specifico, informato e inequivocabile (artt. 6, par. 1, lett. a) e 7, Regolamento), nonché esplicito ove il trattamento riguardi categorie particolari di dati (art. 9, par. 2, lett. a), Regolamento). Il consenso, pertanto, deve essere richiesto con formulazione specifica e distinta rispetto alle ulteriori eventuali finalità del trattamento, quali, ad esempio, quelle di marketing; di profilazione; di comunicazione a terzi per le loro finalità promozionali oppure di profilazione di tali distinti soggetti. Lo stesso inoltre deve essere documentabile (ad es. per iscritto o su supporto digitale), ossia il titolare deve essere in grado di dimostrare che l'interessato ha prestato il proprio consenso al trattamento dei suoi dati (v. artt. 5, § 2 e 7, § 1, Regolamento)".

[149] Cfr. European Data Protection Board, *Linee guida 8/2020 sul targeting degli utenti di social media*, 13 aprile 2021, spec. pp. 13-38.

minate opinioni politiche [150]. Di interesse risulta, altresì, la sezione delle linee guida che concerne l'eccezione di cui all'art. 9, § 2, lett. e), *GDPR*, relativa a categorie particolari di dati, resi manifestamente pubblici e che, quindi, sono trattabili anche in assenza di un consenso esplicito. L'*EDPB* fissa, infatti, alcuni criteri idonei ad individuare il carattere "manifestamente pubblico" dei dati personali, come (i) le impostazioni predefinite della piattaforma di social media, (ii) la natura della piattaforma di social media, (iii) l'accessibilità della pagina in cui sono pubblicati i dati sensibili, (iv) la visibilità delle informazioni in cui l'interessato è informato della natura pubblica delle informazioni che condivide, (v) la pubblicazione dei dati sensibili direttamente da parte dell'interessato o da parte di un terzo o la loro natura di "dati dedotti", notando, al contempo, che la presenza di un singolo elemento può non essere in sé sufficiente a stabilire che i dati sono stati "manifestamente" resi pubblici dalla persona interessata. Pertanto, al fine dell'utilizzabilità di tali dati per finalità di targeting, per i titolari è necessario prendere in considerazione una combinazione degli elementi individuati nelle linee guida, al fine di dimostrare che l'interessato abbia chiaramente manifestato l'intenzione di rendere pubblici i dati. Occorre, in altri termini, una attenta valutazione caso per caso.

Per concludere, la dottrina ha evidenziato che, pur avendo rappresentato certamente un elemento di innovazione in un periodo in cui ancora le problematiche di cui si tratta erano appena agli inizi e un presidio importante per la tutela dei diritti degli utenti europei, "il *GDPR* non è esente da critiche, legate anzitutto alla possibilità di derogare ai divieti di trattamento in presenza del consenso dell'interessato. Lo strumento del

---

[150] Cfr. European Data Protection Board, *Linee guida 8/2020,* cit., p. 36, che rileva: "Ipotesi o inferenze riguardanti dati appartenenti a categorie particolari, per cui ad esempio è probabile che una persona voti per un determinato partito dopo aver visitato una pagina che predica opinioni liberali, costituirebbero anch'esse una categoria particolare di dati personali. Analogamente, come già affermato dall'EDPB, la profilazione può creare dati appartenenti a categorie particolari desumendoli da dati che di per sé non appartengono a categorie particolari ma che diventano tali se combinati con altri dati. Ad esempio, può essere possibile desumere lo stato di salute di una persona associando le registrazioni dei suoi acquisti di alimenti a dati sulla qualità e sul contenuto energetico di tali alimenti".

consenso è in effetti uno strumento inidoneo a tutelare i diritti dell'utente, non solo per la difficoltà di prestare un consenso realmente informato in un contesto complesso come quello in esame, ma altresì perché il consenso non costituisce una reale scelta tra le alternative possibili, dal momento che la mancata prestazione dello stesso esclude l'individuo dal servizio, comportando quindi una perdita o uno svantaggio, in termini economici e sociali" [151]. Più in generale, è stato messo in luce che il *GDPR* si configuri come una normativa di carattere generale, non concepita specificamente per regolare le pratiche di cui si tratta, ma per porre una serie di limiti al trattamento illecito dei dati degli utenti e prevedendo, parallelamente, una serie di deroghe significative [152]. Proprio sfruttando queste "aperture", hanno trovato ampio spazio per agire le piattaforme che, in una logica di sostanziale "auto-regolamentazione", hanno adottato autonome *policies* per disciplinare il rapporto contrattuale con i singoli utenti, fruitori dei relativi servizi.

### 4.2. *L'esempio del* social network *più diffuso al mondo: la* policy *di* Meta *sul trattamento dei dati personali degli utenti di* Facebook.

Davanti ai membri del Congresso, in occasione dell'interrogazione legata allo scandalo *Cambridge Analytica*, alla domanda posta da un senatore che chiedeva come fosse in grado di sostenere un modello di business in cui gli utenti accedono gratuitamente al servizio, Mark Zuckerberg affermò "*Senator, we run ads*" – "Senatore, noi pubblichiamo annunci". Mark Zuckerberg è ancora oggi *CEO* di *Meta*, la società che controlla due dei più diffusi *social network* al mondo (*Facebook* e *Instagram*) e il servizio di messaggistica istantanea universalmente più utilizzato, ossia *WhatsApp*.

Gli ultimi dati disponibili confermano che il modello di *business* di

---

[151] R. MONTALDO, *Le dinamiche*, cit., p. 794.

[152] Cfr. F. ZUIDERVEEN BORGESIUS-T. DOBBER-R.O. FATHAIGH, *The regulation*, cit., pp. 6-8, laddove lapidariamente scrivono "*the GDPR does not contain specific rules for microtargeting*" e ancora "*the GDPR is an omnibus law, applying to almost all usage of personal data in the private and the public sector. Because the GDPR applies in many different situations, many of its rules are rather vague and abstract. And the EU lawmaker did not specially consider the specific context of microtargeting when drafting the GDPR*".

*Meta* si basi essenzialmente sulle inserzioni, stante il fatto che la maggior parte delle entrate proviene proprio dalle pubblicità *online*: ad esempio, nel 2022, circa il 97,9 % delle entrate globali di *Facebook* è stato generato infatti dall'advertising *online*. Le entrate pubblicitarie sono giunte a circa a 113 miliardi di dollari nel 2022, attestando un aumento rispetto agli anni precedenti. Basti pensare che solo nel 2013 tali entrate ammontavano a "soli" 7 miliardi [153]. Un simile modello di *marketing* è stato reso possibile dal fatto che la società utilizza i dati raccolti dagli utenti di modo da consentire l'attività di profilazione, che si configura, quindi, come il corrispettivo "occulto" della gratuità del servizio offerto, e la mette a disposizione degli inserzionisti [154].

Date queste premesse, è allora di interesse verificare come, in concreto, operi il trattamento dei dati degli utenti e, soprattutto, quale sia la copertura giuridica addotta da *Meta* a giustificazione delle attività di targetizzazione.

Anzitutto, va tenuto in considerazione che, nel momento in cui un utente decide di iscriversi ad uno di questi servizi (ad esempio, *Facebook*), sottoscrive una *policy* con la società controllante (*Meta* appunto), in cui afferma di conoscere la politica dei dati, dei cookie e le informazioni legali concernenti il trattamento dei dati personali. È interessante evidenziare come, all'atto della registrazione, all'interno del *form* in cui si richiede il proprio nome, cognome, data di nascita, genere e indirizzo di posta elettronica, le condizioni generali, la normativa sui dati e la normativa sui

---

[153] Cfr. H. TANKOVSKA, *Facebook: advertising revenue world 2009-2022,* in *Statista.com.*

[154] Cfr. S. MANNONI-G. STAZI, *Sovranità.com. Potere pubblico e privato ai tempi del cyberspazio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 202 ss.; E. CATERINA, *La comunicazione*, cit., p. 23, che ricorda come nella pagina informativa di *Facebook* intitolata "in che modo *Facebook* decide quali inserzioni mostrarmi?" si legge che "per noi è importante che le inserzioni che vedi su *Facebook* siano interessanti e utili per te. Ecco alcuni esempi di elementi che prendiamo in considerazione quando decidiamo quali inserzioni mostrarti: la tua attività su *Facebook* (ad esempio quando metti 'Mi piace' a una pagina o clicchi sulle inserzioni che vedi); altre informazioni su di te presenti nel tuo account *Facebook* (ad esempio età, genere, luogo, dispositivi che usi per accedere a *Facebook*; informazioni che gli inserzionisti, i loro partner, e i nostri partner di *marketing* possiedono e condividono con noi, come il tuo indirizzo e-mail; se dai il consenso, le tue attività su siti *web* e *app* esterni a *Facebook*".

*cookie* vengono accettate con un unico "*click*", sebbene tali testi siano inseriti in coda al *form*, mediante un collegamento iper-testuale e con un font decisamente di minore dimensione. Per quanto concerne la tipologia delle informazioni raccolte, il gestore si prefigge di raccogliere le informazioni generate dall'utente, nel momento in cui crea un account, condivide contenuti, invia messaggi, comunicando con gli altri internauti presenti sulla piattaforma [155].

Le Condizioni d'Uso, sottoscritte sempre dall'utente, specificano gli obiettivi della raccolta e del trattamento dei dati, tra i quali spiccano i seguenti servizi:

"a) Fornire, personalizzare e migliorare i nostri Prodotti;

b) Promozione della sicurezza, della protezione e dell'integrità dei nostri Prodotti, lotta ai comportamenti dannosi e sicurezza della nostra community di utenti;

c) Offerta di esperienze coerenti e senza interruzioni nei Prodotti delle aziende di *Meta*, al di fuori del nostro contratto con l'utente;

d) Comunicazione con l'utente;

e) Garanzia di accesso ai nostri Prodotti".

Particolarmente interessante, ai fini della presente analisi, il punto a), ove si legge che: "l'esperienza su *Facebook* è unica per ogni utente, da post, storie, eventi, inserzioni e altri contenuti visualizzati nella sezione Notizie di *Facebook* o nella piattaforma video fino alle Pagine *Facebook* seguite e alle altre funzioni che potrebbero essere usate (ad es. *Facebook Marketplace* e ricerca). Ad esempio, sfruttiamo le informazioni riguardanti le connessioni effettuate dall'utente, le scelte e impostazioni adottate e ciò che l'utente condivide e fa all'interno e all'esterno dei nostri Prodotti per personalizzare l'esperienza dell'utente. Le inserzioni che mostriamo nei nostri Prodotti si baseranno sempre sulle informazioni di base: età, genere fornito e luogo. Si baseranno inoltre su determinate informazioni sul dispositivo, ad esempio il dispositivo e la lingua utilizzati, le informazioni sulle inserzioni che mostriamo e il modo in cui l'utente interagisce con esse. Richiediamo che le inserzioni siano basate su tali informazioni per garantire che siano appropriate per l'utente e per il dispositivo sul

[155] Cfr. Piattaforma *Facebook-Meta*. Sezione: Normativa sui dati.

quale vengono visualizzate e per rispettare leggi, indicazioni e standard applicabili in materia di pubblicità e di altro tipo. Questo ci permette di evitare di pubblicizzare un fioraio di Cracovia a una persona che vive a Parigi o di mostrare all'utente lo stesso annuncio diverse volte. Usiamo inoltre queste informazioni per sostenere l'infrastruttura e altri costi per fornire all'utente i nostri Prodotti senza addebitare costi. Coerentemente con le scelte dell'utente, usiamo le altre informazioni per personalizzare le inserzioni a lui mostrata".

Lo schema è, quindi, il seguente: l'inserzionista sceglie un obiettivo di *business*, come la vendita di un prodotto o l'aumento della notorietà del nome del marchio; identifica il pubblico desiderato in base alle persone che ritiene potrebbero essere interessate all'inserzione; infine, paga *Meta*, affinché possa pubblicare inserzioni sulla piattaforma; Meta si serve dei dati personali dell'utente, per mostrare a quest'ultimo le inserzioni più pertinenti; fornisce, altresì, agli inserzionisti report sulle prestazioni delle loro inserzioni per consentire loro di comprendere in che modo gli utenti interagiscono con i loro contenuti all'interno e all'esterno di *Meta*[156].

Sempre nelle Condizioni d'Uso, alla sezione II, *Meta* chiarisce un profilo importante, ossia quello della (apparente) gratuità del servizio. Può leggersi, infatti, che: "anziché pagare per l'uso di *Facebook* e degli altri prodotti e servizi offerti, utilizzando i Prodotti di *Meta* regolati dalle presenti Condizioni, l'utente riconosce che *Meta* possa mostrare inserzioni personalizzate e altri contenuti commerciali e sponsorizzati, la cui promozione all'interno e all'esterno dei prodotti delle aziende di *Meta* avviene dietro pagamento da parte di aziende e organizzazioni. Usiamo i dati personali dell'utente (ad esempio, informazioni su attività e interessi) per mostrargli inserzioni personalizzate e contenuti sponsorizzati che potrebbe ritenere pertinenti".

Tanto premesso, occorre ora soffermarsi sulle basi giuridiche richiamate dal gestore per il trattamento dei dati degli utenti. Dall'esame della sezione dedicata alla normativa in materia di privacy (di difficile comprensione e, certamente, poco chiara per l'utente medio che acceda al servizio) è possibile ricostruire che il trattamento dei dati è giustificato sulla base di plurime, differenti, basi giuridiche, alternative tra loro a seconda della tipologia di informazione trattata. In particolare, rilevano:

---

[156] Cfr. Piattaforma *Facebook-Meta*. Sezione: Condizioni d'Uso.

a) il consenso: per quello che in questa sede più interessa, il consenso è necessario per il trattamento dei dati sottoposti a protezione speciale (ad esempio, l'orientamento religioso, politico, sessuale) *ex* art. 9, § 2, *GDPR*;

b) la necessità di dare esecuzione al contratto, e quindi alla fornitura dei servizi, che l'utente accetta al momento della sottoscrizione dei termini e condizioni d'uso della piattaforma, *ex* art. 6, § 1, lett. b), *GDPR*: trattasi della base legale in forza della quale vengono trattati gran parte dei dati degli utenti;

c) la conformità ad un obbligo di legge*:* ossia le ipotesi in cui il trattamento discende da un obbligo previsto *ex lege*;

d) l'interesse legittimo di *Meta* o di terzi, laddove non prevalga sugli interessi o sui diritti e sulle libertà fondamentali dell'interessato, ciò con particolare riguardo all'ipotesi in cui i servizi e prodotti di *Facebook* siano utilizzati da soggetti minorenni;

e) il trattamento eseguito nel pubblico interesse o a protezione degli interessi vitali della persona [157].

In particolare, i termini contrattuali in forza del quale *Meta* ritiene necessario il trattamento dei dati sono proprio (il che può, ragionevolmente, lasciare stupiti) la "Personalizzazione dei Prodotti di *Meta*", dal momento che l'azienda scrive nelle proprie condizioni contrattuali che "i nostri sistemi trattano in automatico le informazioni che riguardano te e altre persone che raccogliamo e memorizziamo per valutare e comprendere i tuoi interessi e le tue preferenze, oltre che per fornirti esperienze personalizzate nei Prodotti di *Meta*, nel rispetto delle nostre condizioni. In questo modo: personalizziamo funzioni e contenuti (ad esempio, la sezione Notizie, il *feed* di *Instagram* e le storie); e ti presentiamo suggerimenti (ad es., persone che potresti conoscere, gruppi o eventi che potrebbero interessarti o argomenti che potresti voler seguire) all'interno e all'esterno dei nostri Prodotti"; in altre parole, è nelle stesse condizioni contrattuali che l'azienda inserisce, occultamente, come prestazione sinallagmatica, la targetizzazione dell'utente, al fine di mostrare a quest'ultimo le inserzioni che soddisfino i suoi interessi e preferenze.

In virtù di un simile contratto, evidentemente sbilanciato a favore del gestore della piattaforma, *Meta* ritiene, quindi, essenziale proprio il trat-

[157] *Meta-Facebook*. Sezione: Normativa sulla *Privacy*.

tamento dei dati personali degli utenti, salvo per quanto concerne le categorie di dati sottoposti a protezione speciale, che proprio ai sensi dell'art. 9 del *GDPR* non possono che essere trattati se non con il consenso dell'interessato.

Per riassumere, la piattaforma inserisce tra le basi legali per il trattamento dei dati essenzialmente la necessità di dare esecuzione al contratto con l'utente (che, però, ha come elemento centrale proprio la profilazione al fine di offrire servizi personalizzati) e il consenso esplicito per le categorie di dati sottoposte a protezione speciale (tra cui quelli che concernono le opinioni politiche).

Il richiamo alla necessità di dare esecuzione al contratto comporta, tuttavia, il rischio che si abbassi lo standard di tutela, già fragile, offerto dal *GDPR* e si legittimi il trattamento dei dati degli utenti, anche a fini politico-elettorali, proprio per esigenze di profilazione. Inoltre, concreta è la possibilità che, nonostante rientrino tra i dati sottoposti a protezione speciale, si possa risalire alle opinioni politiche dell'utente tramite gli "*inferred data*", bypassando così la necessità di richiedere un consenso esplicito. E in ogni caso, anche il consenso, per quanto sicuramente la base giuridica che offre maggiori garanzie per l'utente, rischia di essere tale solo apparentemente, dal momento che, come osservato anche dall'*EDPS*[158], l'uso di algoritmi sempre più complessi e opachi, unito a condizioni contrattuali di difficile comprensione, espone gli utenti al fenomeno del "*consent fatigue*" e tende, pertanto, a far loro concedere il consenso senza essere esattamente consapevoli di quali siano effettivamente i termini in questione[159].

---

[158] Cfr. European Data Protection Supervisor, *Opinion 2/2022 on the Proposal for Regulation on the transparency and targeting for political advertising*, p. 9, ove si legge: "*the current practices of expressing and collecting consent in the digital environment also raise questions about its effectiveness as a safeguard (e.g. the phenomenon of "consent fatigue"). Furthermore, because of the growing use of complex and often opaque algorithms, as well as AI, in the process of profiling and targeting, it is questionable to what extent the consent of the citizen will actually be sufficiently and meaningfully informed*".

[159] A. NARAYANAN-A. MATHUR-M. CHETTY-M. KHIRSAGAR, *Dark Patterns: Past, Present, and Future*, 18 ACM Queue, 2020, rilevano come il design delle piattaforme sia proprio concepito per favorire spinte comportamentali che aumentino la probabilità che l'utente dia il proprio assenso alle operazioni di tracking; sul punto, G. BUTTARELLI, *La*

Più in generale, quello che se ne ricava è un quadro complesso e di difficile comprensione, in cui l'utente si trova di fronte ad una alternativa "secca": accettare i termini contrattuali e, quindi, essenzialmente la profilazione di se stesso e la cessione dei propri dati personali, oppure non accedere al servizio e, conseguentemente, rimanere escluso dai più importanti spazi comunicativi e di interazione oggi esistenti.

In merito alle basi giuridiche poste da *Meta* a fondamento del trattamento dei dati degli utenti, da ultimo, si è pronunciata anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea con un'importante decisione resa in sede di rinvio pregiudiziale [160]. In quell'occasione, la CGUE ha confermato che il modello economico di *Meta* "si fonda sul finanziamento tramite la pubblicità *online*, che viene creata su misura per i singoli utenti del *social network* in funzione, in particolare, del loro comportamento di consumo, dei loro interessi, del loro potere d'acquisto e della loro situazione personale. Il presupposto tecnico per questo tipo di pubblicità è la creazione automatizzata di profili dettagliati degli utenti del social network" (§ 27). Quanto poi al fatto che *Meta* pone proprio la profilazione come condizione contrattuale cui è necessario dare esecuzione per giustificare il trattamento dei dati degli utenti, la Corte ha osservato che "sebbene tale personalizzazione sia utile per l'utente, in quanto gli consente in particolare di visualizzare un contenuto in larga misura corrispondente ai suoi interessi, resta il fatto che, salvo verifica del giudice del rinvio, la personalizzazione dei contenuti non appare necessaria per offrire a tale utente i servizi del *social network online*. Tali servizi possono, eventualmente, essergli forniti sotto forma di un'alternativa equivalente che non implichi tale personalizzazione, che non è dunque oggettivamente indispensabile per una finalità che faccia parte integrante di detti servizi" (§ 102). In altri termini, imporre la profilazione come condizione contrattuale sulla base della quale giustificare il trattamento dei dati degli utenti non è, ad avviso della Corte di Giustizia, conforme ad una corretta interpretazione del *GDPR*. Infine, la Corte si è espressa sulla validità del consenso prestato

*manipolazione online delle informazioni personali e le sfide democratiche*, in *Riv. it. di Intelligence*, 2019, 1, p. 40, evidenzia che le informative dei *social media* sono "ispirate più a proteggere il titolare del trattamento che a permettere all'interessato di comprendere le conseguenze delle proprie manifestazioni di volontà".

[160] CGUE, 4 Luglio 2023, causa C-252/21, *Meta c. Bundeskartellamt*.

dall'utente. Sotto questo punto di vista, "la circostanza che l'operatore di un *social network online*, in quanto titolare del trattamento, occupi una posizione dominante sul mercato dei social network non osta, di per sé, a che gli utenti di tale social network possano validamente acconsentire […] al trattamento dei loro dati personali effettuato da tale operatore" (§ 147). Tuttavia, "l'esistenza di una siffatta posizione dominante è tale da creare uno squilibrio evidente, tra l'interessato e il titolare del trattamento, squilibrio che favorisce, segnatamente, l'imposizione di condizioni che non sono strettamente necessarie all'esecuzione del contratto" (§ 149), tra cui appunto la profilazione. Ne consegue che "gli utenti devono disporre della libertà di rifiutare individualmente, nell'ambito della procedura contrattuale, di prestare il loro consenso a operazioni particolari di trattamento di dati non necessarie all'esecuzione del contratto, senza essere per questo tenuti a rinunciare integralmente alla fruizione del servizio offerto dall'operatore del *social network online*, il che implica che a detti utenti venga proposta, se del caso a fronte di un adeguato corrispettivo, un'alternativa equivalente non accompagnata da simili operazioni di trattamento di dati" (§ 150). La Corte di Giustizia ha indicato, quindi, la necessità di non porre gli utenti di fronte all'alternativa secca tra accettare simili condizioni contrattuali o non usufruire del servizio, aprendo alla possibilità che dal gestore sia loro offerto di accedere, eventualmente dietro pagamento, alla piattaforma senza essere profilati [161].

Una sentenza, per tali ragioni, molto significativa, che fissa alcuni punti fermi, ma apre anche alcune incognite, su cui si tornerà (*infra* § 5), e dalla quale si può desumere tutta la forza contrattuale e il controllo pervasivo esercitato sul discorso pubblico da quelli che si possono, a ragion veduta, definire i nuovi "baroni del digitale" [162], guardiani dei contenuti e delle informazioni circolanti in Rete, detentori dei dati degli utenti, di fatto governanti del cyber-spazio [163].

---

[161] A commento, G. D'IPPOLITO, *Data economy: la Corte di giustizia precisa il rapporto tra concorrenza e protezione dei dati personali e le norme sulla pubblicità personalizzata*, in *MediaLaws*, 2023, 2, pp. 323-342.

[162] Cfr. M. BETZU, *I baroni*, cit., pp. 9-121.

[163] Cfr. F. MOSTERT, *Digital Due Process: A Need for Online Justice in Journal of Intellectual Property Law & Practice*, Volume 15, Issue 5, 2020, pp. 378-389, che rileva: "*the Big Tech giants are in many ways more like governments than companies. Resplendent*

### 4.3. *La normativa italiana.*

Prima di procedere alla disamina del complesso *corpus* normativo posto in essere negli ultimi mesi dall'Unione europea, alla ricerca di un delicato bilanciamento tra diritti degli utenti, interessi economici delle piattaforme e imperativi della democrazia, una riflessione è d'obbligo con riferimento al quadro normativo vigente nel nostro Paese in tema di regolazione della comunicazione politica ed elettorale. Ebbene, nonostante lo stato dell'arte si caratterizzi, come si è visto, per l'esistenza di (poche) società private che fanno "la parte dei signori e gli utenti quelli di servi della gleba" [164], quasi come ci trovassimo in un nuovo "Medioevo digitale" [165], la legislazione italiana è completamente silente in materia.

Mentre puntuali disposizioni di legge regolano il settore dei servizi audiovisivi e la comunicazione politica svolta su mezzi tradizionali sia fuori che, soprattutto, durante i periodi di campagna elettorale, nulla si prevede con espresso riguardo alla regolazione della comunicazione *online*.

#### 4.3.1. *Il TUSMA (Testo unico dei servizi di media audiovisivi, d.lgs. n. 208 del 2021).*

Una prima cornice di riferimento è rappresentata dalla disciplina che regola il settore dei media audio-visivi. Non è questa la sede per ripercorre il travagliato percorso che ha portato il legislatore ad approvare la legge n. 112 del 2004 (c.d. legge Gasparri), con cui si è delegato il Governo ad adottare un successivo decreto legislativo di riorganizzazione del settore. Con il d.lgs. n. 177 del 2005 si è, così, proceduto all'approvazione del primo "Testo unico della radiotelevisione", modificato, in seguito, con il d.lgs. n. 44 del 2010, che lo ha ri-denominato "Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici" (TUSMAR). Tale decreto legislativo è stato sostituito, infine, dal d.lgs. n. 208 del 2021, tutt'oggi vigente, ossia il "Testo unico dei servizi di media audiovisivi" (TUSMA) [166].

---

*with their own constitutions, supreme courts, rules and bureaucracies, Twitter, Facebook and its subsidiaries Instagram and WhatsApp, are the legislators, the executive and the judiciary of the online world – but with no separation of powers*".

[164] M. BETZU, *I baroni*, cit., p. 82.

[165] Cfr. S. RODOTÀ, *Una costituzione per Internet*, cit., p. 382.

[166] Per una ricostruzione della nuova disciplina del TUSMA, cfr. O. GRANDINETTI,

Anzitutto, con "servizio di media audiovisivo" si intende, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a), del d.lgs., la fornitura di programmi al grande pubblico, sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi di media, al fine di informare, intrattenere o istruire, attraverso reti di comunicazioni elettroniche. Per circoscrivere l'ambito di operatività della disciplina occorre, quindi, che sia presente: l'uso di reti comunicazione elettronica per fornire contenuti o servizi di informazione, intrattenimento o istruzione; il carattere editoriale, ossia ai sensi della lettera o) della medesima disposizione l'esercizio di un "controllo effettivo sia sulla selezione dei programmi, ivi inclusi i programmi-dati, sia sulla loro organizzazione in un palinsesto cronologico, nel caso delle radiodiffusioni televisive o radiofoniche, o in un catalogo, nel caso dei servizi di media audiovisivi a richiesta"; il carattere commerciale, imprenditoriale e professionale dell'attività. Non vi rientrano tutte quella attività in cui, quindi, il gestore non esercita un controllo sui contenuti (come, per esempio, i *social media*, ove sono gli utenti a caricare i contenuti medesimi, e che quindi non sono configurabili come editori ma piuttosto come prestatori di servizi) e tutte quelle svolte in forma amatoriale o occasionale.

Di seguito si illustreranno le disposizioni maggiore rilievo della disciplina in esame.

Anzitutto, l'art. 6 detta una serie di principi che debbono uniformare l'attività di informazione, definita come "un servizio di interesse generale" e in particolare: a) la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni; b) la trasmissione quotidiana di telegiornali o giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire servizi di media audiovisivi e radiofonici in ambito nazionale o locale su frequenze terrestri; c) l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge; d) la trasmissione dei comunicati e delle dichiarazioni ufficiali degli organi costituzionali indicati dalla legge; e) il divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni.

---

*La tutela del pluralismo nel nuovo Testo unico sui servizi di media audiovisivi*, in *MediaLaws*, 2022, 2, pp. 286-294.

Inoltre, i servizi di media audiovisivi "non devono contenere alcuna istigazione a commettere reati ovvero apologia degli stessi" (art. 30, comma 1); devono "favorire la ricezione dei propri servizi da parte di persone con disabilità" (art. 31); sono tenuti a trasmettere in chiaro alcuni eventi di "particolare rilevanza per la società", la cui individuazione è demandata al Ministero dello sviluppo economico, sentita l'AGCOM (art. 33); i telegiornali e giornali radio debbono, inoltre, provvedere alla registrazione di cui alla legge n. 47 del 1948, di dotarsi di un direttore responsabile e di assicurare il diritto di rettifica (art. 35).

Una disciplina specifica è prevista per la pubblicità, di cui al Capo III del TUSMA. Anzitutto, le informazioni pubblicitarie debbono essere riconoscibili, tenute distinte dal resto della programmazione e, a tal fine, inserite in appositi spazi (art. 44); sono previsti, inoltre, limiti quantitativi al numero di messaggi pubblicitari che possono essere trasmessi (art. 45), limiti chiaramente più gravosi per l'emittente pubblica rispetto a quelle private; previsioni ad hoc sono stabilite a tutela dei consumatori con riferimento alle sponsorizzazioni [167] e al *product placement* [168]. Ai sensi dell'art. 46 del TUSMA, in particolare, i servizi di media audiovisivi sponsorizzati: a) non possono essere influenzati dallo sponsor in maniera tale da ledere la responsabilità e l'autonomia editoriale dei fornitori di servizi di media audiovisivi o della concessionaria pubblica nei confronti delle trasmissioni; b) devono essere chiaramente riconoscibili come programmi sponsorizzati e indicare il nome, il logotipo o qualsiasi altro simbolo o segno distintivo dello sponsor, all'inizio o alla fine del programma; c) non devono stimolare all'acquisto o al noleggio dei prodotti o servizi dello sponsor o di un terzo, specialmente facendo riferimenti specifici di

[167] Definite dall'art. 3, comma 1, lett. ss.) come: "ogni contributo di imprese pubbliche o private o di persone fisiche non impegnate nella fornitura di servizi di media audiovisivi o di servizi di piattaforma per la condivisione di video o nella produzione di opere audiovisive al finanziamento di servizi di media audiovisivi, di servizi di piattaforma per la condivisione di video, di video generati dagli utenti o di programmi al fine di promuoverne il nome, il marchio, l'immagine, le attività o i prodotti".

[168] Ossia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. uu.): "ogni forma di comunicazione commerciale audiovisiva che consiste nell'inserire o nel fare riferimento a un prodotto, a un servizio o al relativo marchio così che appaia all'interno di un programma o di un video generato dall'utente dietro pagamento o altro compenso".

carattere promozionale a detti prodotti o servizi; inoltre, è vietata la sponsorizzazione di telegiornali, radiogiornali e notiziari di carattere politico.

Simili le previsioni per il *product placement*, per il quale si prevedono (art. 48) una serie di regole di trasparenza, stabilendosi che "i telespettatori sono chiaramente informati dell'inserimento di prodotti tramite apposita identificazione all'inizio e alla fine della trasmissione e quando il programma riprende dopo un'interruzione pubblicitaria, per evitare ogni possibile confusione da parte del telespettatore", e volte ad scongiurare che il contenuto dei programmi sia influenzato dai soggetti i cui prodotti sono oggetto di inserimento.

Ulteriori regole sono poste a tutela dei minori, dal momento che, ai sensi dell'art. 37, sono vietate "le trasmissioni televisive gravemente nocive allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori, e, in particolare, i programmi che presentano scene di violenza gratuita o insistita o efferato ovvero scene pornografiche" e, in particolare, è proibita la trasmissione di film la cui proiezione è vietata ai minori di anni 18.

Infine, con riferimento all'assegnazione delle frequenze, l'art. 50 del TUSMA si limita a prevedere che essa debba avvenire "secondo criteri pubblici, obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati". Concretamente, la pianificazione è rimessa al Ministero e all'AGCOM, la quale "adotta e aggiorna i piani nazionali di assegnazione delle frequenze per il servizio di radio diffusione terrestre considerando le codifiche o standard più avanzati per consentire un uso efficiente e pluralistico della risorsa radioelettrica, una uniforme copertura, una razionale distribuzione delle risorse fra soggetti operanti in ambito nazionale e locale" [169].

Tale normativa, anche piuttosto dettagliata, non si applica, tuttavia, come anticipato, alle *internet platforms*, che, per le ragioni anzidette, non rientrano tra i servizi di media audio-visivi.

### 4.3.2. *La disciplina sulla "*par condicio*" (legge n. 28 del 2000).*

Così ricostruita la disciplina generale relativa ai servizi di media au-

---

[169] Sulla lacunosità della disciplina, insufficiente ai fini di garantire il principio del pluralismo, cfr. M. CUNIBERTI-M. BASSINI, *I servizi di media audiovisivi*, in G.E. VIGEVANI-O. POLLICINO-C. MELZI D'ERIL-M. CUNIBERTI-M. BASSINI, *Diritto dell'informazione e dei media,* cit., p. 376.

diovisivi, regole ad hoc sono stabilite per la comunicazione di natura politica ed elettorale sul sistema radiotelevisivo. Il riferimento è alle norme in materia di *par condicio*, di cui alla legge n. 28 del 2000, che "promuove e disciplina, al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici, l'accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica" (art. 1, comma 1) [170]. Scopo della disciplina è quello di "evitare che la disponibilità di ingenti risorse economiche possa avvantaggiare una forza politica rispetto alle altre e che, di conseguenza, chi detiene il potere economico" [171]. A tal fine, non solo vengono regolamentati i periodi di campagna elettorale, ma, altresì, si prevedono una serie di norme che regolano la comunicazione politica al di fuori dei momenti elettorali. Le prime sono più stringenti, arrivando a determinare il contenuto dei programmi e il comportamento di conduttori, registri e ospiti, le seconde, invece, si limitano alla previsione di spazi per la comunicazione politica (tribune, interviste, dibatti, messaggi autogestiti).

Più nello specifico, il legislatore distingue tra: programmi di "comunicazione politica" (cioè i programmi contenenti opinioni o valutazioni politiche e che si svolgono in condizioni di contraddittorio, come le tribune politiche, i dibattiti, i confronti, le interviste e simili); "messaggi politici autogestiti" (che realizzano una propaganda unilaterale, avente precise caratteristiche previste dalla stessa legge); "programmi di informazione" (come i notiziari ed i programmi di approfondimento ricondotti sotto la

---

[170] Sulla *par condicio* e sulla legge n. 28 del 2000, cfr. F. MODUGNO, *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. XX-476; O. GRANDINETTI, *Par condicio* (voce), in *Diz. Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4075; R. BORRELLO, *Par condicio e programmi informativi nella prassi dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni,* in F. LANCHESTER-R. ZACCARIA (a cura di), *La "par condicio" in Italia: un bilancio dopo le votazioni amministrative e referendarie*, Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 giugno 2011, Università di Roma La Sapienza, p. 50 ss.; e ID., *La Par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi recenti*, in M. MANETTI-R. BORRELLO (a cura di), *Diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi, Modena, 2019, p. 201 ss.; S. CECCANTI, *Le proposte di riforma della "par condicio" dentro le prospettive della transizione*, in *Federalismi*, 2011, 22; E. CHELI, *Punti critici della disciplina attuale in tema di "Par condicio*", in F. LANCHESTER-R. ZACCARIA (a cura di), *La "par condicio" in Italia*, in *Federalismi*, 2011, 21, p. 5 ss.; R. ZACCARIA*, La "Par condicio" in Italia*, in *Federalismi*, 2011, 21, p. 10 ss.

[171] M. CUNIBERTI-M. BASSINI, *I servizi di media audiovisivi*, cit., p. 386.

responsabilità di una testata giornalistica registrata, relativi a temi di attualità e di cronaca): per questi ultimi, fatto salvo il periodo di campagna elettorale, si prevedono obblighi meno stringenti.

Nei programmi di comunicazione politica, in particolare, la legge prescrive che a tutti i soggetti politici debba essere assicurata parità di condizioni nell'esposizione di opinioni e posizioni politiche, stabilendo, altresì, che le concessionarie radiofoniche nazionali e le concessionarie televisive nazionali con obbligo di informazione che trasmettono in chiaro debbano assicurare che la partecipazione sia gratuita (art. 2).

Le emittenti radiofoniche e televisive che offrono spazi di comunicazione politica gratuita possono, inoltre, trasmettere messaggi politici autogestiti, a pagamento o gratuiti, la cui trasmissione è facoltativa per le emittenti private e obbligatoria per la concessionaria pubblica; i messaggi debbono essere identificati sotto la dicitura "messaggio elettorale", con l'individuazione del committente; gli spazi per la diffusione di tali messaggi debbono inoltre, essere offerti in condizione di parità di trattamento a tutti i soggetti politici (art. 3) [172].

Specifiche regole sono stabilite per le modalità di svolgimento della comunicazione politica radio-televisiva e dei messaggi auto-gestiti nei periodi di campagna elettorale, fissando criteri di equo riparto degli spazi per tutti i soggetti in campo (art. 4) [173].

Per i programmi di informazione non sono fissati, invece, obblighi rigidi di ripartizione nei periodi non elettorali, per quanto questi siano comunque tenuti a garantire il principio generale di cui all'art. 2, secondo il quale a tutti soggetti politici deve essere assicurato l'accesso all'informa-

[172] Sia per i programmi di comunicazione politica, sia con riferimento agli spazi di comunicazione autogestita i criteri di ripartizione tra le forze politiche, che la legge fissa in via generale, sono in concreto specificati dalla Commissione parlamentare di vigilanza (per quanto riguarda il servizio pubblico) e dall'AGCOM (per quanto riguarda l'emittenza privata), soggetti a cui spetta, altresì, il compito di vigilare sulla loro osservanza.

[173] In particolare, la legge distingue tra obblighi che operano a) per il tempo intercorrente tra la data di convocazione dei comizi elettorali e la data di presentazione delle candidature; b) tra quest'ultima e la data di chiusura della campagna elettorale; c) tra la prima e la seconda votazione in caso di ballottaggio; d) in occasione dei referendum.

zione e alla comunicazione con imparzialità ed equità [174].

In campagna elettorale sono previste regole più stringenti, secondo specifici criteri dettati dalla Commissione di Vigilanza e dall'AGCOM, al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione; dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto in qualunque trasmissione radiotelevisiva è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni di voto o manifestare le proprie preferenze di voto; i registi ed i conduttori sono altresì, tenuti ad un comportamento corretto ed imparziale nella gestione del programma, così da non esercitare, anche in forma surrettizia, influenza sulle libere scelte degli elettori (art. 5).

Per la verità, questo regime più flessibile per i programmi di informazione è stato, in parte, superato dall'AGCOM, la quale, facendo leva sull'art. 7 del TUSMAR (oggi, art. 6 del TUSMA), che richiede "l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità", ha sostanzialmente imposto, nei periodi di campagna elettorale, a tutti i telegiornali l'equa rappresentazione delle opinioni politiche e, nei periodi ordinari, che le emittenti debbano rispettare i principi di completezza e correttezza dell'informa-

[174] La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 155 del 2002, ha ritenuto costituzionalmente conforme la distinzione tra programmi di "comunicazione politica", costituenti "specifiche e assai limitate nel tempo tipologie di trasmissioni" (Considerato in Diritto 2.1), e programmi informativi che realizzano "diffusioni di notizie", intendendo quest'ultima espressione nella sua più ampia portata, come "comprensiva quindi della possibilità di trasmettere notizie in un contesto narrativo-argomentativo ovviamente risalente alle esclusiva responsabilità della testata" (Considerato in Diritto 2.2). A quest'ultima tipologia di programmi, secondo la Corte, non si possono applicare "limiti connessi alla comunicazione politica", consentendosi così alle emittenti radiotelevisive private di "far emergere, anche attraverso le proprie analisi, e considerazioni di ordine politico, l'immagine propria di un'impresa di tendenza". Ciò in quanto la Corte ha escluso che la legge n. 28 del 2000 abbia determinato una funzionalizzazione del *medium* radio-televisivo anche quando si tratti di emittenti private. A commento, G. VESPIGNANI, *La disciplina sulla par condicio al vaglio della Corte costituzionale: una funzionalizzazione della libertà d'antenna?,* in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2002, 4, 5, p. 763 ss.; O. GRANDINETTI, *Par condicio, pluralismo e sistema televisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario e tecnologico in evoluzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 1315 ss.

zione, obiettività, equità, lealtà, imparzialità, pluralità dei punti di vista, parità di trattamento e che l'equilibrio delle presenze debba essere assicurato durante il ciclo di una stessa trasmissione [175].

Inoltre, è fatto divieto di diffondere sondaggi di opinione nei 15 giorni precedenti le elezioni (art. 8). Sono, infine, proibite forme di comunicazione istituzionale (cioè le comunicazioni di enti o organismi pubblici per informare i cittadini della loro attività), fatta eccezione per quelle effettuate in forma impersonale e indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni (art. 9), di modo da evitare che le forze politiche che si trovino in quel frangente al governo possano avvantaggiarsene.

Infine, l'art. 10 stabilisce le sanzioni in caso di osservanza delle previsioni di cui sopra, la cui irrogazione, anche in via d'urgenza, è demandata all'AGCOM.

Le disposizioni della legge n. 28 del 2000, tuttavia, sono state concepite e si applicano ai soli media tradizionali (e, in particolare, alla radiotelevisione, nonché, sebbene in misura minore, alla stampa) [176], mentre restano sostanzialmente esclusi Internet e i *social media*. Si tratta di una lacuna significativa, cui solo di recente, come si vedrà, si è cercato di porre rimedio [177].

---

[175] Cfr., in particolare, Delibera 22/06/CSP e Delibera n. 243/10/CONS. Rileva le criticità di un simile orientamento, O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *Rivista di diritto dei media*, 2019, 3, pp. 100-101.

[176] Cfr. M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio*, cit., p. 98, segnala che il principale limite della legge n. 28 del 2000 è il fatto che "essa si riferisca esplicitamente solo al mezzo radiotelevisivo: la stampa quotidiana e periodica è considerata all'art. 7 in relazione alla pubblicazione di messaggi politici elettorali solo nel periodo della campagna elettorale, mentre altri mezzi di comunicazione – Internet in particolare – risultano completamente esclusi dalla disciplina. Se, da un punto di vista storico, sono pienamente comprensibili le ragioni che hanno spinto il legislatore a concentrarsi solo sul sistema radiotelevisivo, assai meno comprensibili sono quelle per cui, negli anni, non si è cercato di adeguare almeno in parte la normativa vigente agli sviluppi del sistema mediatico conseguenti al progresso tecnologico".

[177] M. CUNIBERTI-M. BASSINI, *I servizi di media audiovisivi*, cit., pp. 390-391, evidenziano, al riguardo, che "se le differenze di trattamento tra televisione e stampa sono agevolmente spiegabili […] molto meno facile è giustificare tra la televisione e i nuovi media elettronici, in particolare Internet e i c.d. social media, che come è noto assumo-

### 4.3.3. *Le ulteriori previsioni in materia di regolazione della campagna elettorale (legge n. 515 del 1993 e legge n. 212 del 1956).*

Oltre alla disciplina sulla *par condicio*, limiti di spesa e oneri di rendicontazione e trasparenza sono posti a carico dei partiti e dei candidati dalla legge n. 515 del 1993, recante norme per la "Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica". Di interesse è, in particolare, la previsione di cui all'art. 3, comma 2, che richiede che "tutte le pubblicazioni di propaganda elettorale a mezzo di scritti, stampa o fotostampa, radio, televisione, incisione magnetica ed ogni altro mezzo di divulgazione, debbono indicare il nome del committente responsabile di cui all'art. 11". Da evidenziare come manchi un espresso riferimento ai mezzi di comunicazione *online*, per i quali non può ritenersi, allo stato, sussistere l'obbligo di trasparenza richiesto per gli altri mezzi di informazione. Indicativa, inoltre, la formulazione dell'art. 11 che, alla voce "spese elettorali", fa riferimento a "materiali e mezzi per la propaganda" e alla loro diffusione attraverso "la stampa, la radio e le televisioni private, cinema e teatri", così come "ogni servizio o prestazione riguardante la campagna elettorale" [178]. Anche in que-

---

no un ruolo sempre più importante nella comunicazione e nelle propaganda politica: e, in effetti, se rispetto a tali nuovi media non si pongono i tradizionali problemi di limitatezza delle frequenze (del resto sempre meno condizionanti anche nello stesso settore televisivo), non si può negare che la efficacia e la pervasività di tali strumenti e la loro capacità di condizionamento e manipolazione dell'opinione dell'elettore, sia forse addirittura superiore a quella del mezzo radiotelevisivo", concludendo che "è su questi temi (forse più che sulle tanto enfatizzate potenzialità "partecipative" della rete) che si gioca molto del futuro delle democrazie nell'era digitale".

[178] L'art. 11, comma 1, della legge n. 515 del 1993 afferma, in particolare, che per le spese relative alla campagna elettorale si intendono quelle concernenti:

"a) alla produzione, all'acquisto o all'affitto di materiali e di mezzi per la propaganda;

b) alla distribuzione e diffusione dei materiali e dei mezzi di cui alla lettera a), compresa l'acquisizione di spazi sugli organi di informazione, sulle radio e televisioni private, nei cinema e nei teatri;

c) all'organizzazione di manifestazioni di propaganda, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, anche di carattere sociale, culturale e sportivo;

d) alla stampa, distribuzione e raccolta dei moduli, all'autenticazione delle firme e all'espletamento di ogni altra operazione richiesta dalla legge per la presentazione delle liste elettorali;

sto caso non è presente alcun riferimento a Internet o ai social media [179]. Di conseguenza, non è attualmente disponibile una stima della quantità di denaro che partiti e candidati investono nella comunicazione politica sui *social network*. In particolare, i costi della creazione di banche dati, dei profili dei cittadini, delle sponsorizzazioni *online*, potrebbero non essere registrati e segnalati all'interno delle categorie attuali e/o potrebbero essere spesi al di fuori del periodo di campagna regolamentato. Proprio sul tema della trasparenza interviene, come si vedrà, in modo incisivo l'ultimo regolamento in ordine di tempo approvato dall'Unione europea, il *Digital Services Act* (*infra* § 4.5.1).

Analogamente, risulta alquanto difficile tracciare il lavoro pubblicitario-politico *online* svolto attraverso consulenze, agenzie, strutture di supporto [180]. Dalla lettura dei referti presentati dal Collegio di Controllo sulle spese elettorali presso la Corte dei Conti si può, ad esempio, supporre che i partiti facciano rientrare le spese sostenute in campagna elettorale genericamente nella categoria di cui all'art. 11, comma 1, della legge sopra menzionata, senza, in sede di rendicontazione, effettuare alcuna di-

---

e) al personale utilizzato e ad ogni prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale". Quanto ai limiti di spesa fissati per i candidati e partiti si vedano rispettivamente l'art. 7 e l'art. 10; per la disciplina concernente gli obblighi di rendicontazione e controllo si rinvia agli artt. 12 e 14 della legge n. 515 del 1993.

[179] Anche se le previsioni in parola prevedono delle clausole residuali quando fanno riferimento a "ogni altro mezzi di divulgazione" o ad "ogni servizio o prestazione riguardante la campagna elettorale", è difficile pensare che, per ciò solo, allora tali obblighi si possano estendere al panorama digitale, scontando "i limiti di una disciplina originariamente diretta regolare il fenomeno attraverso mezzi di comunicazione strutturalmente diversi", cfr. L. CIANCI, *Il diritto ad essere informati*, cit., p. 17. Critica anche M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio*, cit., p. 93, che osserva: "Il punto è che l'art. 11 della legge, che specifica che cosa si intenda per 'spese relative alla campagna elettorale', non contiene alcun riferimento ad Internet; per via di questa omissione – cui in realtà si potrebbe (e si dovrebbe) ovviare assai semplicemente con un adeguamento normativo – la trasparenza della pubblicità politica *online* è attualmente assai carente riguardo ai costi".

[180] Cfr. Report of Council of Europe, *Internet and electoral campaigns, Study on the use of Internet in electoral campaigns. The rules of the Game: the Internet, Social Media and Election Communication*s, pp. 6-26. Con riferimento al caso italiano, interessante l'indagine giornalistica di M. GABANELLI-S. RAVIZZA, *Matteo Salvini e "La Bestia": come catturare 4 milioni di fan sui social*, 20 ottobre 2019.

stinzione specifica tra le varie voci di spesa [181]. Resoconti che, peraltro, sono disponibili solitamente con molti mesi di ritardo e la cui effettiva utilità suscita, dunque, più di una perplessità.

Completa il quadro la legge n. 212 del 1956, che, all'art. 9, disciplina il c.d. "silenzio elettorale", statuendo: "Nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni sono vietati i comizi, le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri e manifesti di propaganda. Nei giorni destinati alla votazione, altresì, è vietata ogni forma di propaganda elettorale entro il raggio di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali". Anche quest'ultima previsione si applica, tuttavia, solo alla comunicazione politica e alle campagne elettorali svolte secondo modalità tradizionali (essenzialmente, al sistema radiotelevisivo, alla stampa e ai comizi pubblici) [182].

### 4.3.4. *Gli interventi dell'AGCOM.*

In questo quadro di sostanziale silenzio del legislatore, gli unici interventi degni di menzione sono stati rappresentati da alcune (minime) linee guida stilate dall'AGCOM, dapprima in occasione delle elezioni politiche del 2018 e quelle europee del 2019 [183] e implementate, più di recen-

---

[181] Ad esempio, cfr. Corte dei Conti – Collegio di Controllo sulle spese elettorali, *Referto ai Presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e le relative fonti di finanziamento riguardanti le formazioni politiche presenti alle elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 4 marzo 2018*, Deliberazione dell'11 settembre 2019, pp. 5-187.

[182] O. GRANDINETTI, *Par condicio*, cit., p. 96 ss.; sul tema, cfr. A. PACE-M. MANETTI, *Commentario della Costituzione. Art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, cit., p. 575 ss.; O. GRANDINETTI, *Par condicio e programmi informativi nella prassi dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, cit., p. 10; ID., *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi recenti*, in M. MANETTI-R. BORRELLO (a cura di), *Diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi Editore, Modena, 2019, p. 201 ss.

[183] AGCOM, *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018,* adottate dal Tavolo Tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali (istituito con delibera n. 423/17/CONS) e AGCOM, *Disposizioni di attuazione della disci-*

te, in occasione delle consultazioni del settembre 2022 [184].

In particolare, con la prima decisione – pur riconoscendo come le previsioni della legge n. 28 del 2000 non potessero essere automaticamente applicate al mondo digitale – l'AGCOM fissava una serie di principi e raccomandazioni generali in materia di *par condicio* elettorale, che avrebbero dovuto trovare applicazione anche sulle piattaforme *online*. Si richiedeva, in particolare, al punto n. 1, rubricato "parità di accesso", che dovesse garantirsi a "tutti i soggetti politici, con imparzialità ed equità e alle medesime condizioni, l'accesso agli strumenti di informazione e comunicazione politica forniti dalle piattaforme digitali" [185], in analogia con quanto previsto dalla legge n. 28 del 2000; allo stesso tempo, si precisava che le piattaforme avrebbero mantenuto ampi margini di autonomia nella scelta degli strumenti tecnologici, giuridici e di mercato più adeguati alla garanzia delle pari opportunità di accesso e alla comunicazione politica riferita alle consultazioni elettorali. In secondo luogo, al punto n. 2, "trasparenza dei messaggi pubblicitari", si prevedeva la necessità che "l'inserzionista indichi la natura di "messaggio elettorale" di questi, specificando, altresì, il soggetto politico committente", anche in questo caso "alla stregua di quanto già avviene per i messaggi politico-elettorali sulla stampa quotidiana e periodica ai sensi dell'articolo 7 della legge n.

---

*plina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per l'elezione diretta dei sindaci e dei consigli comunali, nonché dei consigli circoscrizionali, fissate per il giorno 26 maggio 2019* (delibera n. 94/19/CONS); sul punto, M. BELLEZZA-F. FRIGERIO, *Italy: First Attempt to (Self)Regulate the Online Political Propaganda*, in *Medialaws*, 2018, 3, p. 1 ss.; D. SERVETTI, *Social network,* cit., p. 200.

[184] AGCOM, *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica indette per il 25 settembre 2022* (Delibera n. 299/22/CONS). Trattasi delle delibere di maggior rilievo. L'AGCOM ha, inoltre, stilato in occasione delle varie consultazioni (amministrative, regionali, referendarie) documenti di indirizzo analoghi.

[185] Precisa l'Autorità: "in questa ottica, per individuare i soggetti politici, si fa riferimento all'articolo 2 della delibera che definisce i 'soggetti politici' avuto riguardo, nella I fase della campagna, alle forze che vantano una rappresentanza parlamentare nelle assemblee da rinnovare (o al Parlamento europeo) e, nella II fase, alle liste (e coalizioni di liste) che si presentano in tante circoscrizioni da interessare almeno un quarto degli elettori su base nazionale".

28/2000". Inoltre, l'AGCOM auspicava, al punto n. 3, "Contenuti illeciti e contenuti la cui diffusione è vietata dalla legge (sondaggi)", di "condividere modalità di utilizzo degli strumenti esistenti in conformità al disposto della normativa vigente (…) in modo da assicurare un intervento in tempi consoni in caso di diffusione di messaggi o videomessaggi in violazione di legge, quali, ad esempio messaggi con contenuti illeciti, messaggi lesivi dell'onore e della reputazione di altri candidati o messaggi che, con montature artefatte di interventi o dichiarazioni di un soggetto, attribuiscano a questi false affermazioni o posizioni non rispondenti al vero (diffamazione)", nonché "identificare procedure che consentano all'Autorità di segnalare alle piattaforme *online* contenuti che diffondono sondaggi nei 15 giorni antecedenti il voto". Al punto n. 4, richiamando il divieto di comunicazione istituzionale vigente per il sistema radio-televisivo già ricordato, l'AGCOM precisava che esso dovesse estendersi anche agli account istituzionali di social media, frequentemente utilizzati per la diffusione di messaggi e comunicazione istituzionale. Infine, al punto n. 5, "Silenzio elettorale", si prevedeva che, anche sulle piattaforme digitali, limitatamente ai due giorni antecedenti al voto, al pari delle emittenti radiotelevisive "fosse evitata da parte dei soggetti politici ogni forma di propaganda per evitare di influenzare con pressioni indebite l'elettorato". Infine, al punto n. 6, si raccomandava un rafforzamento delle iniziative di fact checking.

La delibera n. 94 del 2019, all'art. 26 del Titolo VI, rubricato "*Piattaforme per la condivisione di video e social network*", si limitava, invece, genericamente a demandare ad un Tavolo Tecnico interno l'assunzione "di ogni iniziativa al fine di promuovere l'adozione condivisa di misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione e lesione del pluralismo informativo *online*" e prevedeva, al contempo, che "l'Autorità promuovesse, mediante procedura di autoregolamentazione, l'adozione da parte dei fornitori di piattaforme di condivisione di video di misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui social media, di contenuti in violazione dei principi sanciti a tutela del pluralismo dell'informazione e della correttezza e della trasparenza delle notizie e dei messaggi veicolati". Infine, stabiliva come "le piattaforme si impegnassero ad assicurare il rispetto dei divieti sanciti dalla disciplina legislativa e regolamentare in materia di comunicazione e diffusione dei sondaggi". Si trattava, come è

evidente, di mere raccomandazioni o affermazioni di principio.

E nonostante gli esiti del tutto insoddisfacenti di questi primi interventi, anche nella delibera adottata in occasione delle ultime elezioni politiche, il riferimento alla comunicazione politica *online* era presente esclusivamente all'art. 28, "Tutela del pluralismo sulle piattaforme di condivisione di video" del Titolo VI "Piattaforme per la condivisione di video e *social network*", ove l'AGCOM si limitava a richiedere che:

a) le piattaforme assumessero ogni utile iniziativa volta ad assicurare il rispetto dei principi di tutela del pluralismo della libertà di espressione, dell'imparzialità, indipendenza e obiettività dell'informazione, nonché ad adottare misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione anche in conformità agli impegni assunti nell'ambito dello "*Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*";

b) nell'ambito del "Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali e sui *social network*" fosse assunta ogni utile iniziativa, al fine di promuovere l'adozione condivisa e coordinata di misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione e lesione del pluralismo informativo *online*;

c) l'AGCOM stessa, tenuto conto degli impegni assunti nell'ambito del medesimo Tavolo per le consultazioni elettorali del 2020, promovesse, mediante procedure di auto-regolamentazione, l'adozione da parte dei fornitori di piattaforme di condivisione di video di misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui *social media*, di contenuti in violazione dei principi a tutela del pluralismo dell'informazione e della correttezza e trasparenza delle notizie e dei messaggi veicolati, sanciti dagli articoli 4 e 6 del TUSMA;

d) le piattaforme di condivisione dei video e i *social network* assicurassero il rispetto delle disposizioni degli articoli 8 e 9 della legge n. 28 del 2000 e dell'articolo 25 della delibera medesima, ossia il divieto di diffusione dei sondaggi elettorali nei 15 giorni antecedenti la consultazione e per tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione (ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni).

Anche quest'ultima delibera, nonostante l'opportuno rinvio al *Code of Practice on Disinformation* (rinvio, per la verità, piuttosto generico), con-

tiene, tuttavia, formulazioni di mero principio, richiamando peraltro solo alcune delle previsioni del TUSMA e della legge n. 28 del 2000 e demandando, per il resto, espressamente all'auto-regolazione da parte delle piattaforme la necessità di garantire il principio del pluralismo informativo e la trasparenza dei messaggi veicolati. Trattasi di un esito in parte inevitabile, stante il disinteresse del legislatore in materia, cui non avrebbe potuto sopperire un'autorità amministrativa indipendente come l'AGCOM.

In definitiva, l'analisi condotta sin qui dimostra come, con riferimento al quadro regolatorio nazionale, mentre una disciplina – per quanto talora lacunosa e di non facile applicazione – esista per la comunicazione sui media "tradizionali", con riguardo ad Internet e ai *social media* non si è andati oltre a (minimi) interventi di *soft-law*, privi di alcuna portata realmente cogente [186].

### 4.4. *Il* Code of Practice on Disinformation *promosso dall'Unione europea: un primo passo con (molti) limiti.*

Per lungo tempo anche a livello sovra-nazionale è mancata una regola-

[186] Cfr. M. MONTI, *Le internet platforms,* cit., p. 816, che rileva come "in relazione alle campagne elettorali, sarebbe invece necessario imporre – soprattutto ai social, ma non solo – i principi alla base del silenzio elettorale, la par condicio etc. Anche in questo campo le soluzioni proposte – per esempio la deindicizzazione temporanea per Google o il blocco momentaneo dei profili partitici per *Facebook* in tema di silenzio elettorale – potrebbero garantire il rispetto delle regole della democrazia italiana relative al discorso pubblico senza eccessivi sforzi da parte delle *Internet platforms*. Anche in questo caso sarebbero auspicabile un controllo e un meccanismo sanzionatorio simile a quello già messo in campo dall'AGCOM in materia di propaganda elettorale sui media"; cfr. D. SERVETTI, *Social network,* cit., p. 200, rileva al riguardo come: "Senza entrare nel merito delle singole disposizioni, va notato che la prospettiva praticata è quella della autoregolamentazione, con l'assunzione di impegni, in primis, da parte delle piattaforme *social* e, *in secundis*, anche dei soggetti politici (definiti ai sensi della legge del 2000), i quali sono destinatari contestualmente di tutele (la parità di accesso) e di raccomandazioni (per fare un esempio che ha fatto molto discutere: il silenzio elettorale)"; G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online*, cit., p. 172, rileva che: "Entrambe le iniziative sono di grande interesse ma sembrerebbero scontare i limiti dell'autoregolazione, nonché di una non sempre possibile applicazione"; criticità simili sono rilevate anche da P. BONINI, *L'autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *Federalismi*, 2020, 11, pp. 265-281.

zione organica del fenomeno di cui si tratta. Tra i primi interventi degni di nota può essere qui menzionato il *Code of Practice on Disinformation*, promosso su iniziativa della Commissione Europea e, in seguito, sottoscritto da 34 aziende, tra cui colossi come *Google*, *Amazon*, *Meta*, *Microsoft*, *Tik Tok*, solo per citarne alcuni. Tale Codice è stato elaborato nel 2018 e, più di recente, sottoposto ad un processo di revisione ultimato nel 2022, all'esito del quale sono state apportate una serie di modifiche volte a rafforzare le prescrizioni in capo alle piattaforme e gli strumenti di controllo sul loro operato [187].

Gli obiettivi principali che il codice si prefigge possono essere riassunti nell'esigenza di: a) modificare il posizionamento e i guadagni ottenuti da chi diffonde contenuti disinformativi; b) ridurre le possibilità di profilazione di natura politica; c) aumentare la trasparenza sulla pubblicità commissionata dai soggetti politici; d) aumentare gli sforzi per disattivare gli account falsi, nonché di stabilire sistemi di marcatura e regole per i *bot/troll*.

In dottrina si è ragionato a lungo della natura giuridica di questo documento, il cui scopo è fondamentalmente quello di responsabilizzare le piattaforme in un'ottica di reciproca collaborazione, senza, tuttavia, porre obblighi cogenti o sanzioni in caso di mancata sottoscrizione degli impegni o inosservanza delle previsioni ivi contenute.

L'opinione maggioritaria, specie con riferimento alla prima versione del 2018, lo considerava uno strumento di auto-regolazione "delegata" [188]

---

[187] Cfr. il "*Code of Practice on Disinformation 2018*", raggiungibile al seguente link https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation, cui è seguito lo "*The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*" consultabile al seguente indirizzo https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation.

[188] Cfr. D. SERVETTI, *Social network*, cit., p. 199, che osservava: "la promozione della autoregolamentazione sembra dunque costituire la via principale di intervento, secondo una strategia osservabile, del resto, anche a livello sovranazionale"; G. PAGANO, *Il Code of Practice of Disinformation. Note sulla natura giuridica di un atto di misto di autoregolazione,* in *Federalismi*, 2019, 11, p. 30, secondo il quale "Il Codice sembra dunque ricadere all'interno di quella che abbiamo definito come 'Regolazione di tipo Cooperativo', ma nello specifico, la ricomprensione all'interno della categoria della *Self-Regulation* Delegata o della *Co-Regulation* (per come definite dall'UE) sostanzialmente dipende dalla centralità che si voglia attribuire all'influenza e al potere che in fatto la Com-

o, secondo una diversa formulazione, "eterodiretta" [189], facente parte di quella categoria di "atti formalmente senza valore di legge, ad adesione libera e volontaria per le piattaforme digitali (perciò, 'autoregolamentazione'), ma sostanzialmente strumenti che hanno raccolto l'adesione di tutti i principali *social network* e motori di ricerca, sia per questioni reputazionali sia per la minaccia silente di una *hard regulation* da parte del Legislatore europeo (da cui, 'eterodiretta')" [190].

Nonostante gli auspici della Commissione ben presto emersero numerose criticità, addebitate, non a caso, "al carattere di autoregolamentazione del codice" [191] e riassumibili:

a) nell'assenza di indicatori prestazionali-chiave adeguati al fine di valutare l'efficacia delle politiche delle piattaforme per contrastare il fenomeno;

b) nella mancanza di procedure più chiare, di una definizione comune e di impegni più precisi;

c) nella mancanza di un accesso ai dati che consentisse una valutazione indipendente delle tendenze emergenti e delle minacce poste dalla disinformazione *online*;

d) nella mancanza di cooperazione strutturata tra le piattaforme e la comunità dei ricercatori;

e) nella necessità di coinvolgere altre parti interessate, in particolare del settore pubblicitario.

Alla luce di tali rilievi, la Commissione europea, nell'ambito del Piano d'azione per la Democrazia europea [192], ha così pubblicato nel maggio

---

missione si è arrogata. In altre parole, se riteniamo essere ancora prevalenti i caratteri tipici della regolazione privata dovremmo propendere per la tesi della *Self-Regulation*, se invece riteniamo che, a seguito dell'assunzione da parte della Commissione dell'ingente potere di controllo e d'indirizzo dell'attività dei firmatari, il fulcro del sistema sia divenuto il soggetto pubblico, allora si dovrà propendere per la tesi della *Co-Regulation*".

[189] M. MONTI, *Lo strengthened Code of Practice on Disinformation: un'altra pietra della nuova fortezza digitale europea?*, in *MediaLaws*, 2022, 2, p. 317.

[190] M. MONTI, *Lo strengthened Code*, cit., p. 317.

[191] Cfr. Commission Staff Working Document – *Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement* – Brussels, 10.9.2020 SWD (2020) 180 final.

[192] Informazioni dettagliate in merito al Piano sono reperibili al seguente link:

2021 alcuni orientamenti [193], che hanno dato avvio ad un processo di revisione del Codice, processo che è, in seguito, sfociato nell'approvazione dello *Strengthened Code of Practice on Disinformation*, una versione aggiornata del Codice, pubblicata il 16 giugno 2022, e che si caratterizza per un rafforzamento delle misure previste, sia in termini di precisione e completezza linguistica, sia in termini di strumenti per garantirne l'applicazione.

Il nuovo Codice contiene attualmente 44 impegni e 128 misure specifiche a carico delle aziende aderenti, in particolare nei seguenti settori: a) demonetizzazione, con l'obiettivo di ridurre gli incentivi finanziari per i fornitori di disinformazione, per esempio garantendo che i fornitori di disinformazione non beneficino dei proventi pubblicitari; b) trasparenza della pubblicità politica: sotto questo profilo, in particolare, i firmatari si impegnano a mettere in atto misure di trasparenza più rigorose, consentendo agli utenti di riconoscere facilmente gli annunci politici e fornendo un'etichettatura più efficiente, impegnandosi nello specifico a rivelare lo sponsor, la spesa pubblicitaria e il periodo di visualizzazione; inoltre, si richiede di mettere in atto biblioteche pubblicitarie efficienti e ricercabili per la pubblicità politica; c) integrità dei servizi, mirando a ridurre il comportamento manipolativo utilizzato per diffondere disinformazione (ad esempio, account falsi, amplificazione guidata da bot, impersonazioni, *deep fakes*) e instaurando una cooperazione più forte tra i firmatari per combattere tali pratiche; d) potenziamento del ruolo degli utenti, con strumenti per riconoscere, comprendere e segnalare la disinformazione, accedere a fonti autorevoli, e con la previsione misure dirette a favorire l'alfabetizzazione mediatica; e) responsabilizzazione dei ricercatori, offrendo agli stessi un accesso migliore e più ampio ai dati delle piattaforme; f) potenziamento delle attività di *fact-checking*, dando vita ad una governance più strutturata a livello europeo e impegnando i firmatari a versare un contributo economico per le attività dei fact-checkers indipendenti; g) previsione di un centro trasparenza e di una task force: il primo

---

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_it.

[193] Gli orientamenti elaborati sono reperibili al seguente link: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation.

deputato ad assicurare l'*accountability* e la trasparenza delle azioni intraprese dalle piattaforme; il secondo, a cui partecipano i firmatari, la Commissione, l'*European External Action Service* (*EEAS*), l'*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (*ERGA*), l'*European Digital Media Observatory* (*EDMO*) e altre terze parti, è, invece, il forum deputato al vaglio delle iniziative realizzate dalle piattaforme e alla loro discussione e valutazione; h) previsione di un quadro di monitoraggio rafforzato, al fine di assicurare il rispetto degli impegni e un controllo più efficace: in particolare, si prevede che le piattaforme *online* molto grandi, come definite nella legge sui servizi digitali (ossia il *DSA*) riferiscano ogni sei mesi, mentre gli altri firmatari su base annuale.

Il rafforzamento degli obblighi ha imposto di interrogarsi nuovamente sulla natura di questo documento. Al riguardo, è stato osservato come, nonostante i passi in avanti compiuti, esso rimanga uno strumento, per quanto certamente peculiare, di soft-law, già solo se si considera che è a base volontaria (per quanto il numero degli aderenti sia progressivamente cresciuto nel tempo e, oggi, veda coinvolti tutte le principali aziende che operano nel settore dei servizi digitali) [194]. In secondo luogo, è stato osservato che trattasi di uno strumento "interlocutorio", nel senso che contiene una serie di rinvii ad altri atti – al contrario di natura precettiva – che, parallelamente, sono stati approvati negli ultimi mesi dal legislatore europeo (il riferimento è, in particolare, al *Digital Services Act*) e "complementare" rispetto a questi ultimi, per il fatto che molte delle prescrizioni sono subordinate alla definitiva entrata in vigore degli obblighi dei nuovi regolamenti [195]. Sotto questo punto di vista, si è così evidenziato come ci si troverebbe di fronte ad un codice di condotta di natura "co-regola-

[194] Anche se è recente la notizia che una delle principali piattaforme, ossia *Twitter*, abbia deciso di recedere ed è attualmente in corso con confronto con le istituzioni dell'Unione, cfr. https://www.euronews.com/my-europe/2023/06/05/*twitter*-has-chosen-confrontation-with-brussels-over-disinformation-code-of-conduct.

[195] Nello *Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*, p. 2, si afferma, infatti, che: "*Actions under the Code will complement and be aligned with regulatory requirements and overall objectives in the Digital Services Act (DSA) once it enters into force. The DSA will set out a co-regulatory framework, including through voluntary Codes of Conduct or other co-regulatory measures, aimed at addressing systemic risks by the Very Large Online Platforms, including those linked to Disinformation*".

toria", prevedendosi a carico delle grandi piattaforme obblighi di controllo e sanzione. È indicativo il fatto che sono ad esempio stabilite procedure di monitoraggio *ad hoc*, basate su indicatori di prestazione, che, nell'ambito degli obblighi posti dal *Digital Services Act* a carico delle piattaforme e dei motori di ricerca di dimensioni molto grandi (c.d. *VLOPs* e *VLOSEs*) potranno sfociare in sanzioni in caso di inosservanza degli impegni sottoscritti [196]. Tuttavia, a ben vedere, il Codice conserva ancora chiari segni di auto-regolamentazione, che ne minano la capacità prescrittiva: ad esempio, alcune definizioni decisive – come quella di "*political ads*" – sono rimesse alle policies dei gestori; ancora, non si prevedono a tutela degli utenti procedure di ricorso ad organismi terzi e imparziali nei confronti delle decisioni interne delle piattaforme [197].

In definitiva, può dirsi che il "Codice contro la disinformazione *online*", sia nella sua versione originaria sia in quella "rafforzata", abbia rappresentato un primo necessario passo, per quanto solo iniziale e per molti

---

[196] M. MONTI, *Lo strengthened Code*, cit., pp. 319-320 "è quindi evidente il passaggio da potenza ad atto che potrebbe riguardare il Codice, con la trasformazione del suo ruolo e con la costruzione di un primo sistema di effettivo controllo sull'operato delle piattaforme, in una logica di tutela del discorso pubblico […] è quindi evidente che il Codice 2.0 non solo cerca di promuovere una più effettiva ed efficace opera di contrasto alla disinformazione, ma tenta anche di sviluppare meccanismi di *accountability*, che rendano l'operato delle piattaforme controllabile e valutabile da utenti, ricercatori e dalla *Task Force* di cui alla sezione IX del Codice".

[197] Cfr. M. MONTI, *Lo strengthened Code*, cit., p. 321, che rileva: "il problema dell'*accountability* proposta dal Codice 2.0 è che questa non risolve di per sé quelle problematiche, insite nella sfera pubblica piattaformizzata e nella c.d. privatizzazione della censura, che possono "danneggiare" il pluralismo e il diritto a essere informati, ma crea solo le premesse per l'individuazione di queste distorsioni, senza poi fornire gli strumenti per rendere l'accountability effettiva: senza sanzioni e senza controlli da parte di autorità indipendenti, dotate di quei crismi che le rendano soggetti imparziali e indipendenti secondo i principi della *rule of law*, quale limitazione del potere delle piattaforme si effettua? Una limitazione che si basa solo sulla minaccia di nuove forme di regolamentazione – ancora nel paradigma dell'autoregolamentazione eterodiretta – o sulla buona volontà delle piattaforme – che ricorda la clausola del *Good Samaritan* della sezione 230 del *Communication Decency Act*". In merito all'inadeguatezza delle attuali procedure interne poste in essere dalle piattaforme, cfr. A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati. Tutela dei diritti e ruolo dell'antitrust in una prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 191-231.

versi insufficiente, nel complesso e difficoltoso processo di costruzione di quella che è stata definita come la "fortezza digitale europea" [198], fortezza che sta faticosamente prendendo forma in questi ultimi anni e rispetto alla quale tale documento ha costituito certamente una delle pietre fondative.

### 4.5. *Il "Risveglio europeo".*

Ritenendo non sufficiente un approccio basato sulla mera auto-regolamentazione o su semplici codici di condotta, l'Unione europea ha, più di recente, deciso di cambiare strategia, adottando e "mettendo in cantiere" una serie di regolamenti diretti a disciplinare, in modo organico, il mercato dei servizi digitali.

#### 4.5.1. *Il* Digital Services Act (DSA): *tra nuovi obblighi di trasparenza e divieti di profilazione.*

Tra i provvedimenti più significativi, rileva, in primo luogo, il Regolamento (UE) 2022/2065, relativo a un mercato unico dei servizi digitali, c.d. *Digital Services Act* (*DSA*), che, dopo lungo e travagliato *iter* legislativo, è stato infine pubblicato in Gazzetta il 27 ottobre 2022 [199].

Il regolamento, entrato in vigore il successivo 16 novembre, è direttamente applicabile in tutti gli Stati dell'Unione dal 17 febbraio 2024 (per le piattaforme *online* e i motori di ricerca di dimensioni molto grandi gli obblighi si applicano, invece, dal 25 agosto 2023) [200]. Assieme al *Digital Markets Act* (su cui *infra* § 4.5.3) [201], approvato poche setti-

[198] Formula ripresa dall'"*European Personal Data Fortress*" di O. POLLICINO, *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet A Road Towards Digital Constitutionalism?*, Hart Publishing, Oxford, 2021.

[199] *Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)*, pubblicato il 27.10.2022.

[200] Nei confronti delle piattaforme e dei motori di ricerca di "dimensioni molto grandi" (*VLOPs* e *VLOSEs*) l'art. 33 *DSA* prescrive, infatti, che essi sono tenuti all'osservanza degli obblighi del regolamento a partire da 4 mesi dalla designazione come *VLOPs* e *VLOSEs* da parte della Commissione. Tale designazione è avvenuta il 25 aprile 2023, quando la Commissione ha qualificato 17 *VLOPs* e 2 *VLOSEs*. Nei loro confronti, pertanto, le prescrizioni del *DSA* si applicano a decorrere dallo scorso 25 agosto.

[201] *Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 Sep-*

mane prima, esso costituisce uno dei pilastri del *Digital Services Package*, strategia posta in essere dall'Unione Europea al fine di creare uno spazio digitale prevedibile, sicuro e affidabile. In particolare, con il regolamento in esame, il legislatore europeo si prefigge lo scopo di armonizzare pienamente le norme applicabili ai servizi intermediari nel mercato interno con l'obiettivo di garantire un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile, in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza siano efficacemente tutelati e l'innovazione sia agevolata, contrastando la diffusione di contenuti illegali *online* e i rischi per la società che la diffusione della disinformazione o di altri contenuti può generare [202].

Tanto è vero che base giuridica del *DSA* (così come del *DMA*) è l'articolo 114 del TFUE, che prevede la possibilità che l'Unione adotti misure per il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.

Sotto il profilo soggettivo, il *DSA* si applica ai "prestatori di servizi intermediari" (sia *mere conduit*, che *caching* che *hosting*), ossia tutti quei soggetti che forniscono "un qualsiasi servizio, normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario" [203].

In particolare, il regolamento prevede:

a) alcune disposizioni generali che si applicano a tutti i prestatori di servizi indipendentemente dalle rispettive caratteristiche (sezione I, artt. 11-15);

b) una serie di previsioni aggiuntive relative ai prestatori di servizi di hosting, incluse le piattaforme *online* (sezione II, artt. 16-18);

c) una serie di disposizioni relative esclusivamente ai fornitori di piattaforme *online* (sezione III, artt. 19-28) [204];

---

*tember 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act)*, pubblicato il 12.10.2022.

[202] *Digital Services Act (DSA)*, art. 1, comma 1.

[203] *Digital Services Act (DSA)*, Considerando n. 5.

[204] Restano, pertanto, esclusi i fornitori che si qualificano come microimprese o piccole imprese ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE.

d) alcune disposizioni ulteriori, che si applicano a quei fornitori di piattaforme *online*, che consentono ai consumatori di concludere contratti a distanza con gli operatori commerciali (sezione IV, artt. 29-32);

e) infine, obblighi supplementari per le piattaforme e i motori di ricerca di dimensioni molto grandi (sezione V, artt. 33-44). Con "piattaforme e motori di ricerca molto grandi" (d'ora in poi, rispettivamente, "*VLOPs*" e "*VLOSEs*") si intendono quei soggetti, che hanno un numero medio mensile di utenti attivi pari o superiore a 45 milioni nell'area UE. Il riconoscimento avviene a seguito di una procedura, disciplinata dall'art. 33 del regolamento, che si conclude con una decisione della Commissione [205].

Venendo alle misure che concernono più specificamente le problematiche oggetto del presente lavoro, anzitutto, il *DSA* – recependo alcune indicazioni che erano state formulate dall'*European Data Protection Board* (*EDPB*) in relazione ai rischi di profilazione cui sono sottoposti gli utenti e di aggiramento delle previsioni relative al *GDPR*, di cui si è già detto in precedenza (*supra* § 4.1) [206] – all'articolo 26, rubricato "*Pubblicità sulle piattaforme online*", stabilisce che i fornitori di piattaforme *online* provvedono affinché, per ogni singola pubblicità, i destinatari del servizio siano in grado di identificare in modo chiaro, conciso e inequivocabile che:

a) l'informazione costituisce una *pubblicità*, anche attraverso contrassegni visibili;

b) la *persona fisica o giuridica* per conto della quale viene presentata o pagata la pubblicità;

c) le informazioni rilevanti relative ai *parametri* utilizzati per determinare il destinatario al quale viene presentata la pubblicità e, laddove applicabile, alle modalità di modifica di detti parametri da parte dell'utente.

---

[205] Di seguito l'elenco dei primi *VLOPs*: *Alibaba*, *AliExpress*, *Amazon Store*, *Apple AppStore, Booking.com*, *Facebook*, *Google Play*, *Google Maps*, *Google Shopping*, *Instagram, LinkedIn, Pinterest, Snapchat*, *TikTok, Twitter*, *Wikipedia*, *YouTube*, *Zalando*; e *VLOSEs*: *Bing*, *Google Search*, designati, come si diceva *supra*, lo scorso 25 aprile.

[206] Cfr., in particolare, European Data Protection Board, *Linee guida 8/2020*, cit., pp. 23-29, con riferimento al tema dei dati forniti e desunti, ed European Data Protection Board, *Dichiarazione relativa al pacchetto sui servizi digitali e alla strategia per i dati*, 18 novembre 2021, pp. 1-9.

Inoltre, i fornitori di piattaforme *online* sono tenuti a mettere a disposizione dei destinatari del servizio una funzionalità che consenta di dichiarare se i contenuti che forniscono siano o, comunque, contengano comunicazioni commerciali.

Sempre in un'ottica di favorire la trasparenza del funzionamento delle attività di *targeting*, all'articolo 27, rubricato "*Trasparenza dei sistemi di raccomandazione*", si prevede che i fornitori di piattaforme *online*, che si avvalgono di sistemi di raccomandazione, specifichino nelle loro condizioni generali, in un linguaggio chiaro e intellegibile, i principali parametri utilizzati nei loro sistemi di raccomandazione[207], nonché qualunque opzione a disposizione dei destinatari del servizio che consente loro di modificare tali parametri. Tali parametri debbono contenere almeno i criteri più significativi per determinare le informazioni suggerite al destinatario del servizio e le ragioni della loro scelta da parte del prestatore. Inoltre, sempre a tale articolo, si stabilisce che i fornitori di piattaforme *online* debbono rendere disponibile anche una funzionalità che consente al destinatario del servizio di selezionare e modificare in qualsiasi momento l'opzione preferita relativa ai parametri con cui vengono determinate le pubblicità loro presentate.

Con riguardo, invece, ai dati sottoponibili o meno a profilazione, molto significativa la previsione che, all'articolo 26, § 3, stabilisce un divieto (assoluto) di presentare pubblicità ai destinatari del servizio basata sulla profilazione delle categorie speciali di dati personali di cui all'art. 9, § 1, del regolamento (UE) 2016/679 (ossia quei dati particolarmente sensibili di cui si diceva già in precedenza). Ne deriva che le piattaforme non potranno più profilare gli utenti utilizzando dati relativi, ad esempio, all'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, l'appartenenza sindacale, dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona. La disposi-

[207] Ai sensi dell'art. 3, lett. s., *DSA* con sistema di raccomandazione si intende "un sistema interamente o parzialmente automatizzato che una piattaforma online utilizza per suggerire informazioni specifiche, tramite la propria interfaccia online, ai destinatari del servizio o mettere in ordine di priorità dette informazioni anche quale risultato di una ricerca avviata dal destinatario del servizio o determinando in altro modo l'ordine relativo o l'importanza delle informazioni visualizzate".

zione in commento va letta in combinato disposto con l'art. 28 del *DSA*, rubricato "*Protezione online dei minori*", che vieta, altresì, che sia presentata pubblicità basata su dati personali di utenti del servizio che siano minori.

Obblighi supplementari sono previsti per le piattaforme e i motori di ricerca di dimensioni molto grandi (*VLOPs* e *VLOSEs*), i quali sono, anzitutto, tenuti ad individuare, analizzare e valutare con diligenza gli eventuali rischi sistemici nell'Unione derivanti dalla progettazione o dal funzionamento del loro servizio e dei loro relativi sistemi, compresi i sistemi algoritmici, o dall'uso dei loro servizi; nel fare ciò e nell'agire conseguentemente per attenuare i rischi in questione, è espressamente previsto che essi tengano conto dei loro sistemi algoritmici, compresi quelli di raccomandazione, nonché che adeguino i loro sistemi di pubblicità e l'adozione di misure mirate volte a limitare o ad adeguare la presentazione della pubblicità associata al servizio da essi prestato (artt. 34-35).

Ma, soprattutto, sono due le previsioni che ai fini della presente analisi interessano. All'art. 38, rubricato "Sistemi di raccomandazione", si stabilisce che in aggiunta ai requisiti di cui al già citato art. 27, i *VLOPs* e i *VLOSEs* assicurano all'utente almeno un'opzione per i loro sistemi di raccomandazione che non sia basata sulla profilazione. All'art. 39, "Ulteriore trasparenza della pubblicità *online*", si prevede, altresì, che tutte le piattaforme di dimensioni molto grandi, che presentano pubblicità sulle loro interfacce *online*, compilano e rendono accessibile al pubblico, in una specifica sezione della loro interfaccia *online*, un registro contenente una serie di informazioni per l'intero periodo durante il quale presentano pubblicità e fino ad un anno dopo la data dell'ultima presentazione dell'annuncio pubblicitario sulle loro interfacce *online*. Il registro non deve contenere dati personali dei destinatari del servizio ai quali la pubblicità è stata o avrebbe potuto essere presentata e compiono sforzi ragionevoli per garantire che le informazioni siano esatte e complete. Tale registro deve, inoltre, necessariamente stabilire: a) il contenuto della pubblicità, compreso il nome del prodotto, del servizio, del marchio e l'oggetto della pubblicità; b) la persona fisica o giuridica per conto della quale viene presentata o pagata la pubblicità; c) il periodo durante la quale viene presentata la pubblicità; d) un'indicazione volta a precisare se la pubblicità fosse destinata a essere presentata a uno o più gruppi specifici di destinatari del

servizio e, in tal caso, i principali parametri utilizzati a tal fine, compresi, se del caso, i principali parametri utilizzati per escludere uno o più di tali particolari gruppi; e) le comunicazioni commerciali pubblicate; f) il numero totale di destinatari del servizio raggiunti e, ove opportuno, i dati aggregati suddivisi per ciascuno Stato membro relativi al gruppo o ai gruppi di destinatari ai quali la pubblicità era specificamente destinata.

Trattasi di previsioni importanti che segnano un (primo) cambio di passo nella regolazione dello spazio *online* e dei *social media* in particolare. Dopo, infatti, una fase in cui era prevalso un approccio a favore dell'auto-regolamentazione, per quanto etero-diretta, delle piattaforme, l'Unione Europea, come segnalato in dottrina [208], ha optato per una più incisiva regolazione. Al di là delle singole previsioni, pertanto, ciò che rileva è, anzitutto, il cambio di paradigma del legislatore europeo. Di fronte al fallimento della decisione di lasciare in capo ai gestori delle piattaforme le regole in merito alle modalità di trattamento dei dati degli utenti e di presentazione della pubblicità, anche politica, l'Unione – pur non abbandonando l'idea che sia necessaria una collaborazione tra Stati e organismi internazionali, da una parte, e *internet platforms* dall'altra, senza le quali ogni sforzo potrebbe risultare vano – ha scelto di intervenire, per la prima volta, con un regolamento (quindi con uno strumento normativo direttamente applicabile, contenente disposizioni non di semplice *soft law*, bensì cogenti, precettive e sanzionabili). L'intervento è ad ampio spettro e costituisce una delle più significative novità a distanza ormai di alcuni anni da quello che costituì la prima pietra miliare nella costruzione di un sistema europeo di protezione dei diritti degli utenti, per quanto per molte ragioni ancora incompleto e insufficiente, ossia il *GDPR*.

---

[208] Cfr. J. BARATA, *Is the DSA moving in the right direction?*, in *DSA Observatory*, May 18th, 2022; I. BURI-J. VAN HOBOKEN, *The DSA supervision and enforcement architecture*, in *DSA Observatory*, June 24th, 2022; P.T. Thje, *The Digital Services Act: Adoption, Entry into Force and Application Dates*, in *DSA Observatory,* September, 12th 2022; P. CESARINI, *The Digital Services Act: a Silver Bullet to Fight Disinformation?*, in *Medialaws*, 8.2.2021; C. FRISANI, *Il Digital Service Act: le prospettive di riforma per una maggior tutela online*, in *Ius in Itinere*, 11.11.2022; O. GRANDINETTI, *Le piattaforme digitali come "poteri privati" e la censura online*, in *Riv. it. di informatica e diritto*, 2022, 4, 1, pp. 175-188; D. SBORLINI, *Profilazione elettorale e protezione dei dati personali: prospettive di soluzione in ambito europeo*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2022, 6, pp. 1173-1197; G. ZICCARDI, *L'uso dei social network*, cit., p. 59 ss.

Con riguardo alla materia più specificamente oggetto del presente studio, va valutata positivamente la scelta, concepita, in un'ottica di trasparenza, di indicare obbligatoriamente per conto di chi e con quali parametri gli avvisi pubblicitari sono presentati agli utenti. Si tratta, per la verità, di una decisione già anticipata, quantomeno parzialmente, da alcuni *social network* nelle loro policies interne. Si pensi a *Meta* che ha previsto, sin dal 2019, la c.d. "Libreria Inserzioni", la quale offre una panoramica di tutte le inserzioni pubblicate su *Facebook*. Con particolare riferimento a quelle politiche, sono resi pubblici i soggetti finanziatori, l'importo speso da ogni soggetto politico, l'intervallo di spesa [209]. Da poche settimane sulle piattaforme *Facebook* e *Instagram* è, inoltre, possibile per ogni inserzione verificare sulla base di quali parametri essa è visualizzata dall'utente, nonché disattivare i posti di un dato inserzionista sulla propria bacheca.

Ancora più significativa la previsione che vieta che la profilazione avvenga sulla base di speciali categorie di dati *ex* art. 9 *GDPR* o su dati che abbiano oggetto soggetti minorenni. Si tratta di una novità di particolare importanza, che viene incontro alle criticità segnalate dalla dottrina, che

[209] Sul punto, cfr. A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet*, cit., pp. 222-229, che tuttavia rileva come trattasi di una mera scelta di auto-regolamentazione, modificabile in qualunque momento dalla piattaforma; *contra*, E. CATERINA, *La comunicazione*, cit., pp. 30-31, che sottolinea, al contrario, come senza la "*Ad Library*" sapremmo molto poco di quanto effettivamente i soggetti politici spendono su *Facebook* e come, pertanto, l'auto-regolamentazione assuma un valenza positiva, assicurando una maggiore trasparenza e aiutando il legislatore a controllare più agevolmente questo tipo di mercato. Significativo che il 22 agosto 2023, Nick Clegg, Presidente degli Affari Globali di Meta abbia annunciato che, per adeguarsi al *DSA*, Meta si impegna ad ampliare la "*Ad Library* per visualizzare e archiviare tutti gli annunci che hanno come target persone nell'UE, insieme alle date di pubblicazione dell'annuncio, ai parametri utilizzati per il *targeting* (ad esempio, età, sesso, posizione), a chi è stato servito l'annuncio e altro ancora. Questi annunci saranno archiviati nella nostra *Ad Library* pubblica per un anno, in modo che chiunque, ovunque, possa capire meglio ogni annuncio pubblicato nell'UE" e "a garantire un livello di approfondimento senza precedenti su come i nostri sistemi di intelligenza artificiale classificano i contenuti rilasciando 22 schede di sistema per *Facebook* e *Instagram*. Queste schede forniscono informazioni su come i nostri sistemi di intelligenza artificiale classificano i contenuti per *Feed*, *Reels*, *Stories* e altre superfici; alcune delle previsioni che ogni sistema fa per determinare quali contenuti sono più rilevanti per le persone; e le opzioni disponibili per aiutare a personalizzare un'esperienza su *Facebook* e *Instagram*".

aveva evidenziato, al contrario, come le piattaforme eludessero sostanzialmente il *GDPR*, il quale si limitava a richiedere un consenso esplicito per il trattamento di tali categorie di dati. Significativo, altresì, come questo divieto non preveda alcun tipo di eccezione e quindi, almeno sulla carta, possibilità di aggiramento [210]. Trattasi, peraltro, di previsioni che si collocano sulla scia delle indicazioni contenute nell'*Opinion* dell'*European Data Protection Supervisor* (*EDPS*) n. 1/2021, pubblicata il 10 febbraio 2021 [211].

Tuttavia, va segnalato che il passo in avanti rappresentato dal *Digital Services Act* presenta una serie di criticità e nodi irrisolti. Anzitutto, le misure di cui si è discorso si applicano, sotto il profilo soggettivo, ai soli *hosting provider* che ricadano sotto la definizione di piattaforme *online* e non a tutti i titolari del trattamento. Dal punto di vista oggettivo, potrebbe risultare, inoltre, difficile definire esattamente il perimetro di "speciale categoria di dati" *ex* art. 9 *GDPR* e, quindi, quali siano, in concreto, le informazioni in base alle quali non è possibile procedere alla profilazione [212].

---

[210] Lo evidenzia S. SBORLINI, *Profilazione elettorale*, cit., pp. 1190-1991.

[211] Cfr. European Data Protection Supervisor, *Opinion 1/2021 on the Proposal for a Digital Services Act*, p. 2 e pp. 15-16, che invitava "*the co-legislators to consider additional rules going beyond transparency. Such measures should include a phase-out leading to a prohibition of targeted advertising on the basis of pervasive tracking, as well as restrictions in relation to the categories of data that can be processed for targeting purposes and the categories of data that may be disclosed to advertisers or third parties to enable or facilitate targeted advertising*" […] " *the co-legislature to consider further restrictions in relation to (a) the categories of data that can be processed for targeting purposes (e.g., limitations regarding the combination of data collected 'off platform'); (b) categories of data or criteria on the basis of which ads may be targeted or served (e.g., criteria that directly or indirectly correspond with special categories of data or might be used to exploit vulnerabilities); and (c) the categories of data that may be disclosed to advertisers or third parties to enable or facilitate targeted advertising*". Inviti ripresi dall'European Data Protection Board, nella *Dichiarazione relativa al pacchetto sui servizi digitali*, cit., spec. p. 3 ss.

[212] European Data Protection Board, *Linee guida 8/2020*, cit., p. 36, ove si distingue tra ipotesi in cui tale classificazione è chiara da altre in cui è, invece, dubbia. Sui rischi di un'eccessiva discrezionalità nell'interpretazione elastica di simili divieti, che possono risultare lesivi della libertà di espressione dei singoli e di propaganda politica delle formazioni politiche, cfr. F. ZUIDERVEEN BORGESIUS-T. DOBBER-R.O. FATHAIGH, *The regulation*, cit., pp. 1-20, i quali muovono dal presupposto che il *targeting* sia da intend-

In secondo luogo, è ben possibile che tali divieti rimangano solo sulla carta. Infatti, il limite posto con riferimento ai dati sottoposti a protezione speciale potrebbe essere comunque aggirato profilando gli utenti sulla base dei c.d. *inferred data*, ossia di dati inferiti da altri dati il cui trattamento è, da un lato, pienamente legittimo ai sensi del *GDPR* e, dall'altro, non rientrante nemmeno nell'ambito dei divieti di cui al *DSA* (il quale prevede, come si è visto, non un divieto di profilazione *tout court* ma solo su specifiche categorie di dati) [213]. Trattasi di una criticità, peraltro, già segnalata dall'*European Data Protection Board (EDPB*) nelle già citate linee guida sulla targetizzazione degli utenti dei social media elaborate nel 2020 e ancora non pienamente risolto [214]. Ciò dimostra la difficoltà di regolare la materia in esame e di come possa essere agevole per le piatta-

---

ersi come *political speech* e, quindi, avvertono: "*There is an important consequence of political micro-targeting being considered political speech, as such expression enjoys a 'privileged position' under Article 10 (TV Vest v. Norway, 2008). Because of that privileged position, the court applies its highest standard of scrutiny – strict scrutiny – to any restriction on political speech. Because there is 'little scope' for restrictions on political speech, any restriction must be 'narrowly interpreted', and its necessity 'convincingly established' by the government (Vitrenko v. Ukraine, 2008). Further, Article 10's protection of expression on matters of public interest includes expression which is offensive, shocking or disturbing (Dichand v. Austria, 2002). It is also 'particularly important' that during the pre-election period opinions and information of all kinds are permitted to circulate freely (Bowman v. UK, 1988). Given the protection afforded to political speech, it is not surprising that when the court considered Norway's ban on paid political advertising on television, as applied to a Norwegian political party in the run-up to local elections, the court unanimously found a violation of Article 10 (TV Vest v. Norway, 2008). In sum, micro-targeting is a form of political expression that receives considerable legal protection*".

[213] European Data Protection Board, *Linee guida 8/2020*, cit., p. 15, rileva che "i 'dati desunti' o 'dati derivati' sono creati dal titolare del trattamento sulla base dei dati forniti dall'interessato od osservati dal titolare del trattamento. Ad esempio, un fornitore di social media o un targeter potrebbe dedurre che una persona fisica è probabilmente interessata a una determinata attività o a un certo prodotto sulla base del suo comportamento di navigazione in internet e/o dei suoi collegamenti di rete".

[214] European Data Protection Board, *Linee guida 8/2020*, cit., p. 36, in cui si afferma: "Ipotesi o inferenze riguardanti dati appartenenti a categorie particolari, per cui ad esempio è probabile che una persona voti per un determinato partito dopo aver visitato una pagina che predica opinioni liberali, costituirebbero anch'esse una categoria particolare di dati personali".

forme, pur in presenza di regole più severe rispetto al passato, aggirare i divieti di volta in volta previsti dal legislatore nel tentativo di stare al passo con il progresso tecnologico, che, però, come nel paradosso del filosofo greco Zenone su "Achille e la tartaruga", tende a stare sempre un passo avanti al decisore politico.

Interessante anche la previsione che obbliga le piattaforme di dimensioni molto grandi ad offrire almeno un sistema di raccomandazione che non sia basato sulla profilazione. Questo significa che le piattaforme sono tenute d'ora in poi a fornire agli utenti almeno una modalità non basata su sistemi di targetizzazione. È proprio quello che ha di recente annunciato Meta, che, da poche settimane, consente agli utenti di visualizzare *post*, *reels* e storie in ordine cronologico e non solo sulla base delle preferenze espresse [215]. Per quanto apprezzabile, si tratta di una disposizione, tuttavia, più morbida di quanto richiesto dall'EDPS nel rispettivo parere e che rischia, proprio in quanto facoltativa, di avere un impatto limitato [216].

Quanto, infine, alla necessità di curare un registro ri-epilogativo dell'attività pubblicitaria può dirsi che trattasi di una previsione che risponde a quanto auspicato dall'EDPS, che "*strongly support in particular the requirement that very large online platforms to submit themselves to external and independent audits and to publish the related audit and risk assessment reports*" [217].

---

[215] In proposito, sempre Nick Clegg nell'annuncio pubblicato sulle piattaforme di proprietà di Meta a fine agosto 2023 ha affermato: "Ora stiamo dando alla nostra comunità europea la possibilità di visualizzare e scoprire contenuti su *Reels*, *Stories*, *Search* e altre parti di *Facebook* e *Instagram* che non sono classificati da *Meta* utilizzando questi sistemi. Ad esempio, su *Facebook* e *Instagram*, gli utenti avranno la possibilità di visualizzare le Storie e i *Reel* solo delle persone che seguono, classificati in ordine cronologico, dal più recente al più vecchio. Potranno anche visualizzare i risultati delle ricerche basati solo sulle parole inserite, anziché essere personalizzati specificamente per loro in base alle attività precedenti e agli interessi personali".

[216] L'European Data Protection Supervisor, nella sua Opinion n. 1/2021, cit., pp. 15-16, infatti, ammoniva "*the EU legislator to clarify that that, in accordance with the requirements of data protection by design and by default, recommender systems should by default not be based on "profiling" within the meaning Article 4(4) of Regulation (EU) 2016/679 […] and to modify the requirement to opt-in rather than opt-out, making the option not based on profiling the default one*".

[217] European Data Protection Supervisor, *Opinion n. 1/2021,* cit., p. 10.

Una riflessione finale merita l'articolato sistema sanzionatorio, che viene messo in campo dal regolamento. Nello specifico, l'assetto dei poteri di vigilanza e di controllo disegnato nel *DSA* al Capo IV si articola su un livello nazionale e su un livello europeo e presenta un grado di accentramento meno accentuato rispetto a quanto contemporaneamente sviluppato con riferimento al *DMA* (*infra* § 4.5.3) [218].

Per superare i rischi di frammentazione, si prevede, anzitutto, che ciascuno Stato individui un coordinatore dei servizi digitali, responsabile della corretta e uniforme attuazione degli obblighi discendenti dal regolamento nello Stato. Essi sono tenuti a cooperare con gli altri coordinatori nazionali, con il Comitato europeo per i servizi digitali e con la Commissione. Per la qualifica di coordinatore occorre si tratti di un soggetto pubblico, cui deve essere garantita una posizione di indipendenza, in modo che eserciti un potere di vigilanza, ispezione e monitoraggio nei confronti dei fornitori di servizi digitali, osservando criteri di imparzialità, trasparenza e tempestività [219]. L'altro fondamentale soggetto preposto all'applicazione del regolamento è la Commissione, che concorre nell'esercizio di poteri di vigilanza, indagine, esecuzione e monitoraggio sulle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi; può intervenire di propria iniziativa nel caso di violazioni persistenti, svolgendo indagini e audizioni, chiedendo informazioni, effettuando ispezioni *in loco*; può, infine, adottare misure provvisorie, accettando impegni vincolanti e irrogando sanzioni in caso di condotte non conformi agli obblighi regolamentari o di trasmissione di informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti. Le sanzioni comminate possono arrivare sino ad un massimo pari al 6% del fatturato annuo mondiale del fornitore dei servizi intermediari [220].

---

[218] Cfr. L. TORCHIA, *I poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 4, p. 1109.

[219] Con riferimento al nostro Paese, con decreto legge n. 123 del 2023, l'AGCOM è stata designata come Coordinatore dei servizi digitali per l'Italia ai sensi dell'art. 49, § 2, *DSA*.

[220] In particolare, con riferimento ai *VLOPs* e *VLOSEs*, in caso di presunta infrazione, la Commissione può sollecitare il Coordinatore dei Servizi Digitali del luogo di stabilimento ad indagare sulla presunta irregolarità, al fine di adottare una decisione in merito entro un periodo di tempo ragionevole. Qualora la piattaforma non dovesse porre rimedio alla violazione della disposizione del caso di specie, soltanto la Commissione sarà autorizzata ad effettuare, di propria iniziativa o su consiglio del Comitato, ulteriori

### 4.5.2. *La proposta di regolamento in materia di trasparenza e* targeting *della pubblicità politica* (RPA).

Il *DSA* costituisce, per le ragioni anzidette, una delle novità più rile-

---

indagini sulla violazione in esame e sulle misure eventualmente intraprese dalla piattaforma, con esclusione del coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento. Dopo aver effettuato le verifiche opportune, la Commissione stabilirà l'eventuale accertamento della violazione e di imporre le specifiche sanzioni. Una volta che la Commissione ha instaurato un procedimento, ai Coordinatori dei servizi digitali del luogo di stabilimento dei soggetti coinvolti, non è consentito di avvalersi dei rispettivi poteri di indagine e di intervento in relazione alla relativa condotta della piattaforma online di grandi dimensioni interessata, in modo da prevenire sovrapposizioni, contraddizioni e rischi. Alla Commissione è, poi, consentito, dietro semplice richiesta o decisione, di ordinare alle piattaforme interessate che potrebbero essere presumibilmente a conoscenze delle informazioni inerenti alla violazione, concreta o presunta, la trasmissione di tali informazioni entro un periodo di tempo ragionevole. Nella richiesta di informazioni alle piattaforme interessate, la Commissione dovrà specificare la base giuridica e lo scopo della richiesta, precisare quali informazioni vuole ottenere e stabilire il lasso di tempo entro il quale le informazioni devono essere comunicate, nonché le sanzioni applicabili in caso di informazioni inesatte o fuorvianti. La Commissione può, inoltre, ispezionare i locali della piattaforma interessata. Al riscontro di una violazione, l'esito di tali ispezioni può portare la Commissione all'adozione di misure provvisorie e, se del caso, ad una decisione di non conformità, anche nei casi di seri pregiudizi per i beneficiari del servizio. La normativa del *DSA* prevede, infatti, che le piattaforme digitali offrano impegni per conformarsi alle prescrizioni stabilite dal regolamento, che possono anche esser resi vincolanti dalla Commissione tramite decisione, e constatare che non sussistono ulteriori motivi di intervento. Se, tuttavia, la Commissione dovesse ritenere gli impegni offerti dalla piattaforma online di grandi dimensioni interessata inidonei a garantire una effettiva conformità alle disposizioni in oggetto, potrà respingere tali impegni con una decisione motivata a conclusione del procedimento. In particolare, nel momento in cui la Commissione conclude un procedimento, dopo aver illustrato le sue considerazioni preliminari e le eventuali azioni da intraprendere, può adottare una decisione di non conformità se rileva che la piattaforma in questione non si attiene a uno o più dei seguenti elementi: a) le disposizioni pertinenti del *DSA*; b) le misure provvisorie ordinate; e c) gli impegni resi vincolanti. Nella decisione adottata, la Commissione ordina alla piattaforma interessata di porre in essere le misure necessarie a garantire il rispetto della suddetta decisione entro un termine congruo e di informare la Commissione in merito alle azioni che la piattaforma intende realizzare per uniformarsi alla decisione stessa. Infine, se la Commissione riscontra che le sue richieste non sono soddisfatte, chiude il procedimento con una decisione che comporta l'imposizione alla piattaforma di sanzioni pecuniarie, come detto, nel limite del 6% del fatturato.

vanti degli ultimi anni nella definizione di un sistema di regole che disciplini lo spazio *online*. Frutto di un lungo processo di mediazione e confronto, tale regolamento fornisce una (prima) risposta al tema della regolamentazione della profilazione e della pubblicità *online*. Tuttavia, come si anticipava, il *DSA* non regola specificamente la comunicazione di carattere politico-elettorale *online*, lasciando, quindi, inevitabilmente una serie di zone d'ombra scoperte.

Proprio muovendo dalla consapevolezza che sia, invece, necessario un intervento che disciplini l'utilizzo della propaganda politica ed elettorale *online* è attualmente in fase di discussione un'ulteriore proposta di regolamento, la "*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising*" [221], che si prefigge di intervenire specificamente in tale settore.

L'obiettivo è duplice: da un lato, contribuire al corretto funzionamento del mercato interno della pubblicità politica e dei servizi connessi e, dall'altro, tutelare le persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali [222]. Il legislatore europeo si mostra consapevole del fatto che l'offerta e la domanda di pubblicità politica sono in crescita e vanno assumendo dimensioni sempre più transfrontaliere [223] e che il potenziale insito nell'uso improprio dei dati personali frutto di pratiche di targeting può costituire una minaccia particolare per i legittimi interessi pubblici quali l'equità, le pari opportunità e la trasparenza del processo elettorale e il diritto fondamentale a un'informazione obiettiva, trasparente e pluralistica [224].

L'intervento viene considerato non più procrastinabile anche in ragio-

---

[221] *Proposal for a Regulation of the European parliament and of the council on the transparency and targeting of political advertising*, Brussels, 25.11.2021, COM (2021) 731 final 2021/0381 (COD). Tale proposta è stata emendata dal Parlamento europeo il 2 febbraio 2023, cfr. P9_TA (2023) 0027 "*Transparency and targeting of political advertising Amendments adopted by the European Parliament on 2 February 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising (COM (2021)0731 – C9-0433/2021 – 2021/0381(COD)*" e questa è l'ultima versione del testo tuttora disponibile.

[222] Cfr. *Proposal for a Regulation*, cit., art. 1, § 3.

[223] *Proposal for a Regulation*, cit., Considerando n. 1.

[224] *Proposal for a Regulation*, cit., Considerando n. 5.

ne del fatto che tale materia è disciplinata, come si è visto, in maniera eterogenea e frammentaria a livello nazionale [225]. Tanto è vero che la base giuridica su cui si fonda la proposta è, al pari del *DSA* e del *DMA*, l'art. 114 del *TFUE*, che consente all'Unione di adottare misure dirette a riavvicinare le disposizioni degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno [226].

La proposta si muove su due direttrici fondamentali.

Anzitutto, al Capo II, si prevede una serie di obblighi di trasparenza e diligenza in capo ai "prestatori di servizi di pubblicità politica", definiti come "una persona fisica o giuridica impegnata nella prestazione di servizi di pubblicità politica". Con "pubblicità politica" si intende, invece, "la preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, fornitura o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio: a) di, a favore o per conto di un attore politico, salvo se di natura meramente privata o meramente commerciale; b) che possa influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, di un processo legislativo o regolamentare o di un comportamento di voto" [227]. Più nello specifico, secondo quanto previsto dagli

---

[225] *Proposal for a Regulation*, cit., Considerando n. 6 e n. 8.

[226] Nella relazione di accompagnamento alla proposta si legge, infatti, che "senza un intervento dell'Unione la situazione potrà solo peggiorare, avendo alcuni Stati membri già introdotto nuove iniziative mentre altri continuano a ignorare la trasparenza dei servizi di pubblicità politica. È pertanto necessaria un'armonizzazione a livello UE e l'art. 114 TFUE costituisce la base giuridica adatta per questa iniziativa che eliminerà alcuni ostacoli alla trasparenza e migliorerà realmente il funzionamento del mercato interno", *Proposal for a Regulation*, cit., pp. 5-6.

[227] *Proposal for a Regulation*, cit., art. 2. Ai sensi dell'art. 5-bis, *Individuazione di un messaggio di pubblicità politica*: "per determinare se un messaggio costituisce un messaggio di pubblicità politica ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera b), si tiene conto di tutte le sue caratteristiche, in particolare le seguenti:

a) il contenuto del messaggio;

b) lo sponsor del messaggio;

c) la lingua orale o scritta utilizzata

per trasmettere il messaggio;

d) la forma del messaggio o i mezzi con cui il messaggio è preparato, collocato, promosso, pubblicato, fornito o diffuso;

e) il pubblico destinatario;

f) il contesto in cui il messaggio viene trasmesso, compreso il periodo di diffusione,

emendamenti approvati dal Parlamento europeo nel febbraio 2023[228], i prestatori di servizi di pubblicità politica saranno tenuti a conservare le informazioni raccolte nell'ambito dei servizi richiesti e comunicate in modo tempestivo e accurato all'editore di pubblicità politica responsabile della collocazione, promozione, pubblicazione, fornitura o diffusione del messaggio, affinché possa adempiere agli obblighi imposti dal regolamento (art. 6).

Tali informazioni saranno: a) il messaggio di pubblicità politica o la campagna di pubblicità politica cui sono connessi il servizio o i servizi; b) il servizio o i servizi specifici che essi prestano nell'ambito della pubblicità politica; c) la data di inizio della prestazione e, se disponibile, il periodo durante il quale il servizio o i servizi sono stati forniti; d) gli importi fatturati per il servizio o i servizi forniti e il valore di altre prestazioni percepite in cambio parziale o integrale di detto servizio o servizi; e) le informazioni circa l'origine pubblica o privata di tali importi e di altre prestazioni, nonché sulla loro provenienza, che sia dall'interno o dall'esterno dell'Unione; f) l'identità dello sponsor del messaggio di pubblicità politica e suoi dati di contatto e, se applicabile, l'identità e i dati di contatto della persona giuridica o fisica che, in ultima istanza, controlla lo sponsor nonché, per le persone giuridiche, il luogo di stabilimento; l'indicazione delle elezioni o dei referendum cui è connesso il messaggio di pubblicità politica, se del caso.

Inoltre, all'art. 7, si prevede che i messaggi degli editori di pubblicità politica contengano le seguenti informazioni: una dichiarazione chiara che si tratta di pubblicità politica; l'identità dello sponsor del messaggio pubblicitario e, se del caso, dell'entità o della persona che, in ultima istanza, controlla o finanzia lo sponsor; l'indicazione dell'elezione, del referendum o del processo legislativo o regolamentare cui è connesso il messaggio di pubblicità politica; l'indicazione di dove si possa reperire

---

quali i periodi di elezioni o referendum, o la diffusione del messaggio nel corso di un processo legislativo o regolamentare;

g) l'obiettivo del messaggio".

[228] Cfr. P9_TA (2023) 0027 "*Transparency and targeting of political advertising. Amendments adopted by the European Parliament on 2 February 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising (COM (2021)0731 – C9-0433/2021 – 2021/0381(COD)*".

una copia permanente dell'avviso di trasparenza contenente le informazioni di cui all'art. 7-bis e, ove necessario e possibile, un aggiornamento di tale indicazione; tali informazioni saranno rese sotto forma di etichette.

All'art. 7-bis si stabilisce che l'avviso di trasparenza di cui sopra è reso disponibile dagli editori di pubblicità politica e comprende una serie di informazioni di cui gli editori e prestatori garantiscono l'esattezza [229]. Inoltre, la Commissione istituirà un registro pubblico contenente tutti i messaggi di pubblicità politica. L'articolato prevede, altresì, che gli utenti possano presentare segnalazioni precise e motivate, in modo che gli editori di pubblicità politica siano in grado di rilevare l'illiceità dei messaggi pubblicitari in questione; più nello specifico, nel mese che precede un'elezione o un referendum, gli editori di pubblicità politica saranno tenuti a trattare, senza indebito ritardo ed entro 48 ore, ogni segnalazione ricevuta in merito ad un messaggio pubblicitario collegato a tale elezione o referendum. A quanto precede si aggiunge che gli editori di pubblicità

[229] Tali informazioni sono:

a) l'identità, l'indirizzo o il luogo di stabilimento e i dati di contatto dello sponsor;

b) se del caso, l'identità della persona o dell'entità che in ultima istanza finanzia o controlla in altro modo lo sponsor, il suo indirizzo o luogo di stabilimento e i dati di contatto;

c) il periodo per il quale è prevista la pubblicazione e la diffusione del messaggio di pubblicità politica;

d) gli importi aggregati spesi o altre prestazioni percepite dai prestatori di servizi di pubblicità politica, comprese quelle percepite dall'editore, in cambio parziale o integrale della preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, fornitura e diffusione del messaggio in questione, e se del caso della campagna di pubblicità politica, come pure l'origine di tali importi e altre prestazioni;

e) se del caso, l'indicazione delle elezioni, dei referendum e dei processi legislativi o regolamentari cui è connesso il messaggio pubblicitario;

f) come avvalersi dei meccanismi di cui all'art. 9, paragrafo 1;

g) se è stata decisa la sospensione o l'interruzione del messaggio pubblicitario per violazione del presente regolamento;

h) se del caso, una dichiarazione attestante che il *targeting* del messaggio di pubblicità politica si basa sull'uso di dati personali;

i) se del caso, gli specifici gruppi di persone prese di mira;

j) se del caso, le categorie e le fonti dei dati personali utilizzati per il *targeting*;

k) se del caso, la portata del messaggio politico e il numero di visualizzazioni e di impegni rispetto al messaggio pubblicitario.

politica, che si avvalgono di tecniche di targeting che comportano il trattamento di dati personali, includono nell'avviso di trasparenza di cui all'art. 7-bis, § 1, le informazioni supplementari necessarie per permettere all'interessato di comprendere la logica utilizzata e i principali parametri della tecnica applicata e se siano stati usati dati di terzi (art. 12).

Orbene, alla luce della ricostruzione qui operata, può, anzitutto, affermarsi che trattasi di previsioni che si pongono sostanzialmente in linea con quanto richiesto dall'*European Data Protection Supervisor* e che si configurano come aggiuntive e supplementari rispetto ai già importanti obblighi di trasparenza stabiliti dal *Digital Services Act*[230]. Va, infatti, ricordato che la proposta in esame, qualora venisse approvata, si porrebbe in un rapporto di specialità rispetto alla, più generale, disciplina del *DSA*, con l'obiettivo di colmare gli spazi lasciati vuoti da tale regolamento[231].

Nell'intenzione del legislatore europeo, molteplici sono gli obiettivi che questi obblighi supplementari si prefiggono di raggiungere.

Anzitutto, essi dovrebbero responsabilizzare lo stesso titolare del trattamento, dal momento che la tenuta di specifici registri e una maggiore trasparenza sulle tecniche di targetizzazione spingerebbero le piattaforme

---

[230] European Data Protection Supervisor, *Opinion n. 2/2022 on the Proposal for Regulation on the transparency and targeting of political advertising*, 10th January 2022, p. 8, "*fully supports the transparency requirements provided for in the Proposal, which take into account and seek to codify elements of the guidance provided by the European Data Protection Board. The EDPS particularly welcomes the requirement that information regarding the parameters used to determine the recipients to whom the advertising is disseminated shall be provided "with the same level of detail as used for the targeting" and recommends reflecting this requirement also in Article 12(3)(c) of the Proposal*".

[231] Cfr. European Parliamentary Research Service, *Towards new rules on transparency and targeting of political advertising*, p. 5, ove si può leggere "*The proposal complements the text of the digital services act (DSA), recently agreed by the co-legislators, by imposing specific transparency requirements on online political advertisements. The proposal would act as a lex specialis of the DSA for online political advertising. Online advertisements falling outside the proposal's scope would thus be covered by the DSA, which imposes less stringent rules on providers of online advertising services. Moreover, the proposal supplements the rules on the processing of personal data in the context of political advertising laid down in the General Data Protection Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) and the EU Data Protection Regulation (EU) 2018/1725, prohibiting the use of targeting and amplification techniques based on the use of sensitive personal data as regards political advertising*".

a trattare i dati degli utenti effettivamente in senso conforme alla normativa vigente, senza più eludere gli obblighi esistenti. In secondo luogo, le norme in materia di trasparenza si porrebbero a tutela degli stessi attori politici che, nel momento in cui dovessero fare ricorso ai social media per procedere alla diffusione di spot politico-elettorali, sarebbero più consapevoli delle modalità di funzionamento della targetizzazione. Ma, soprattutto, le maggiori ripercussioni si avrebbero a vantaggio degli utenti, i quali sarebbero finalmente in grado di visualizzare contestualmente alla diffusione del messaggio pubblicitario tutta una serie di informazioni utili per comprendere su quali basi proprio quello specifico messaggio viene loro presentato, favorendo una minore opacità nei meccanismi sottesi alla targetizzazione e rendendo, quindi, più consapevole l'utente delle modalità di funzionamento della comunicazione *online*. Una maggiore trasparenza e accountability potrebbe, quindi, determinare un parziale superamento della dinamica delle *filter bubbles* e delle *echo chambers*, che, come si è visto, si fondano proprio sulla scarsa consapevolezza da parte degli utenti e sull'opacità di funzionamento degli algoritmi impiegati dalle piattaforme [232].

Con riferimento, invece, alla normativa in materia di targeting e fornitura di servizi di pubblicità politica, anzitutto, all'art. 12, è fatto espresso divieto a tutti i titolari del trattamento di ricorrere a tecniche di targeting o di fornitura di messaggi pubblicitari nell'ambito di servizi di pubblicità politica che comportano il trattamento di categorie particolari di dati personali di cui all'art. 9 del regolamento (UE) 2016/679 (*GDPR*) e all'articolo 10 del regolamento (UE) 2018/1725 [233], nonché di coloro che siano minori. Trattasi, pertanto, di un divieto – assoluto – di trattare dati sottoposti a protezione speciale, che si spinge oltre a quanto previsto dalla

---

[232] A commento di queste previsioni in materia di trasparenza, D. SBORLINI, *Profilazione elettorale*, cit., pp. 1186-1189.

[233] Sull'art. 9 *GDPR* si è già detto ampiamente in precedenza. L'art. 10 del regolamento (UE) 2018/1725 sul trattamento e la circolazione dei dati personali da parte di istituzioni, organi e organismi UE recita: "È vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona", anche se al paragrafo successivo prevede una serie di deroghe.

corrispondente previsione del *DSA*, sia perché, sotto il profilo soggettivo, esso non si applica esclusivamente alle piattaforme *online* ma a qualunque titolare del trattamento, sia perché trattasi di un divieto assoluto di far uso non solo della profilazione, e quindi di un trattamento automatizzato, ma di qualunque tecnica di targeting e fornitura di messaggi pubblicitari [234]. Con "*targeting*", la proposta di regolamento si riferisce, infatti, a tutte quelle "tecniche usate per personalizzare un messaggio di pubblicità politica solamente per una persona specifica o un gruppo specifico di persone, o per escluderle, mediante il trattamento di dati personali". Per "tecniche di fornitura di messaggi pubblicitari" si intendono, invece, "le tecniche automatizzate di trattamento dei dati personali utilizzate per determinare un pubblico specifico, come una persona o un gruppo specifico di persone all'interno del pubblico potenziale, per la diffusione di messaggi pubblicitari politici" [235].

Rispetto al divieto previsto nella versione originaria della proposta di regolamento, la quale prevedeva una serie di deroghe (in particolare, qualora si fosse in presenza di un "consenso esplicito" dell'interessato o al trattamento da parte di fondazioni, associazioni o altri organismi senza scopo di lucro che perseguissero finalità politiche, religiose, filosofiche o sindacali dei dati di membri o ex appartenenti) [236], il Parlamento UE ha scelto nell'ultima versione una linea più rigorosa, stabilendo un divieto assoluto di targeting per determinate categorie di dati, considerate particolarmente sensibili [237].

Con riferimento, invece, ai dati non sottoposti a protezione speciale il trattamento è limitato a quelli che siano frutto di un consenso esplicito dell'interessato, prestato unicamente ai fini della pubblicità politica *online*. Anche sotto questo profilo, il testo, così come emendato, presenta

---

[234] Lo evidenzia D. SBORLINI, *Profilazione elettorale*, cit., p. 1191.

[235] *Proposal for a Regulation*, cit., Considerando n. 5.

[236] Nella versione originaria, pertanto, si trattava di un divieto relativo e non assoluto che aveva suscitato alcune perplessità. L'European Data Protection Supervisor, *Opinion 2/2022*, cit., p. 9 evidenzia, infatti, che "*the two proposed exceptions to the prohibition would significantly limit its pratical effect ad its likelihood of addressing the specific detrimental effects that may result from the use of personal data to target political messages to individuals or to small groups of citizens (microtargeting)*".

[237] Sul punto, cfr. D. SBORLINI, *Profilazione elettorale*, cit., pp. 1185-1186.

una formulazione più restrittiva rispetto a quella originaria, ove non si prevedeva, al pari di quando già stabilito dal *DSA*, alcuna limitazione aggiuntiva rispetto a quanto già stabilito dal *GDPR* nel trattamento dei dati degli utenti non sottoposti a protezione speciale [238]. Trattasi, pertanto, di una novità importante, dal momento che le piattaforme dovranno ottenere necessariamente un espresso consenso al trattamento da parte degli utenti. Tuttavia, rimane il fatto che, come osservato in dottrina e dallo stesso EDPS [239], il legislatore europeo sembra continuare ad "ignorare che le criticità ravvisabili rispetto a questa base giuridica non risultano superabili agendo esclusivamente sul piano dei doveri informativi del titolare del trattamento" [240] e che, quindi, allo stato dell'arte sia una mera finzione credere che il consenso prestato dall'utente sia effettivamente informato, consapevole e libero, come richiesto dalla normativa europea.

In aggiunta agli obblighi di cui sopra, la proposta prevede regole ad hoc per i periodi di campagna elettorale, prescrivendo che, nei sessanta giorni precedenti ad una elezione, le tecniche di targeting e di fornitura di messaggi pubblicitari che comportano il trattamento dei dati personali forniti sono limitate ai seguenti dati personali, esplicitamente forniti dall'interessato all'editore di pubblicità con il suo consenso: a) le lingue parlate dall'interessato; b) l'ubicazione dell'interessato a livello della circoscrizione elettorale applicabile all'elezione o al referendum in questione; c) l'informazione che l'interessato è un neo-elettore. Trattasi di una previsione aggiuntiva molto significativa e importante, poiché si appliche-

---

[238] D. SBORLINI, *Profilazione elettorale*, cit., p. 1193 al riguardo sottolinea che "al di là dei profili inerenti ai dati "sensibili", sono anche altre le criticità alle quali il regolamento manca di rispondere. Ad esempio, alcun limite risulta stabilito in merito alle operazioni di trattamento legittimamente affettuabili sui dati 'comuni', nonostante i rischi discendenti, a titolo indicativo, dall'elaborazione combinata di grandi moli di dati acquisite mediante tracciamento pervasivo o dallo sfruttamento delle informazioni sulla vulnerabilità della persona".

[239] European Data Protection Supervisor, *Opinion 2/2022*, cit., p. 9 osserva che "*The current practice of expressing and collecting consent in the digital environment also raise questions about its effectiveness as a "safeguard" (e.g. the phenomenon of "consent fatigue"). Furthermore, because of the growing use of complex and often opaque algorithms, as well as AI, in the process of profiling and targeting, it is questionable to what extent the consent of the citizen will actually be sufficiently and meaningfully informed*".

[240] D. SBORLINI, *Profilazione elettorale*, cit., p. 1193.

rebbe proprio durante i periodi di campagna elettorale, limitando considerevolmente l'impiego di tali tecniche che possono risultare particolarmente condizionanti per la formazione del consenso quando impiegate nell'imminenza di una consultazione. Rimane, tuttavia, il problema che tale divieto potrebbe essere ancora aggirato usufruendo dei dati che l'utente abbia lasciato in rete precedentemente al periodo considerato, stante il fatto che la profilazione, come si è visto, si nutre di un processamento di informazioni che è continuo, pervasivo e non strettamente confinabile in un determinato arco temporale.

Per concludere, e in attesa della versione definitiva del testo, può dirsi che la proposta in esame costituisce una risposta importante alle criticità evidenziate più volte sia dalle Autorità garanti, europee e nazionali, che dalla dottrina, in quanto si tratterebbe del primo regolamento specificamente dedicato alla regolazione della pubblicità politica nei periodi di pre-elettorali. Alcune criticità, tuttavia, permangono.

Ad esempio, da un lato, l'EDPS aveva suggerito di introdurre un divieto generale ed assoluto di targeting per scopi politici, dal momento che i divieti previsti dalla proposta di regolamento potrebbero risultare insufficienti di fronte alla grande varietà di modalità con cui gli utenti possono essere profilati, specie facendo leva su dati di per sé non considerati sensibili, i c.d. "dati inferiti" [241]. Se confermata, la scelta del legislatore europeo, tuttavia, sembra essere, almeno ad una prima analisi, una ragionevole soluzione di compromesso rispetto ai pur legittimi interessi economici delle piattaforme, che fondando proprio sulla pubblicità e sulla targetizzazione ad essa funzionale i loro proventi e che non potrebbero sopportare verosimilmente limitazioni ancor più severe (con

[241] A tal proposito, l'European Data Protection Supervisor, *Opinion 2/2022*, cit., p. 10, "*is convinced that the safeguards in the Proposal with regard to processing of personal data in the context of political advertising and in particular the use of targeting and amplification techniques should be further strengthened. To this end, the EDPS recommends: 1) providing for a full ban of microtargeting for political purposes, i.e. selecting the messages and/or intended audience of political advertising according to the perceived characteristics, interests or preferences of the individuals concerned; and (2) introducing further restrictions of the categories of data that may be processed for the purposes of political advertising, including targeting and amplification, in particular prohibiting targeted advertising based on pervasive tracking, i.e. the processing of information concerning an individuals' behavoiur across websites and services with a view of targeted advertising on the basis of profiling*".

il rischio, in caso contrario, che queste piattaforme abbandonino il mercato europeo, diventando questo, infatti, ai loro occhi ostile e scarsamente competitivo).

Dall'altro lato, alcune previsioni rischiano di essere eccessivamente restrittive e lesive della libertà di espressione degli utenti. In particolare, desta alcuni interrogativi la definizione di "pubblicità politica" intesa come "la preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, fornitura o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio che possa influenzare un comportamento di voto o l'esito di un'elezione, di un referendum o di un processo legislativo o regolamentare", di cui all'art. 2 della proposta. Essa, infatti, costituisce il presupposto per perimetrare l'ambito di applicazione degli obblighi definiti nel testo. Il rischio di una definizione così lata è che tali obblighi si potrebbero applicare a qualunque contenuto che possa influenzare un'elezione e, pertanto, indipendentemente dal fatto che si tratti effettivamente di pubblicità a pagamento [242]. Su questi aspetti è, in definitiva, auspicabile un supplemento di riflessione da parte delle istituzioni europee attualmente coinvolte nel processo di elaborazione del regolamento.

---

[242] Cfr., sul punto, le preoccupazioni sollevate ai Ministri degli Esteri dell'Unione Europea da una serie di organizzazioni in merito alla compromissione della libertà di espressione degli utenti, *Civil society public letter on the Council's proposed general approach to the Regulation of Political Advertising calling for a Regulation that delivers for democracy and fundamental rights*, ove si rileva, in particolare, che: "*The proposal by the European Commission defines political advertising as the placement, promotion or dissemination of any message that features specific political messages, regardless of whether or not the publisher or disseminator of the message disseminates it on the basis of providing a service to a sponsor. This is deeply problematic on two different levels. First, it mischaracterises political speech on elections and political processes by individuals or civil society organisations as if it were a service, i.e. advertising. This would constitute an unacceptable precedent. It follows, secondly, that forms of civic participation that do not involve the use of advertising services are regulated as if they did involve the provision of this type of service. This would impose severe obligations on individuals and civil society and impair their ability to express views on political matters and hinder democratic discourse and public participation. Furthermore, service providers would likely be unable to apply the Regulation to publications that are not sponsored or promoted*".

### 4.5.3. *Un'ulteriore prospettiva di intervento: le norme in materia di concorrenza e, in particolare, il* Digital Markets Act (DMA).

Come rilevato dalla stessa giurisprudenza costituzionale con riferimento al sistema radio-televisivo [243], affinché il principio del pluralismo possa dirsi effettivamente rispettato uno dei profili più significativi su cui intervenire consiste nel fissare, nel mercato della comunicazione, regole che garantiscano una piena concorrenza, di modo che il numero maggiore possibili di "voci" abbia lo spazio per farsi sentire ed emergere [244].

Con riferimento al sistema radiotelevisivo proprio l'assenza di regole anti-concentrazionistiche adeguate ha spinto, in più occasioni, la stessa Corte costituzionale ad intervenire e a rilevare le (numerose) criticità della normativa vigente nel nostro Paese, sebbene con esiti infruttuosi stante il mancato responso del legislatore [245].

---

[243] Sin dalla sentenza 14 luglio 1988, n. 826, la Corte aveva ammonito del rischio che, nel campo dell'informazione, si venissero a creare concentrazioni di interessi di natura monopolistica (od anche oligopolistica) facenti capo a soggetti privati che si ispirassero a logiche di mercato, dal momento che ciò avrebbe consentito "al privato di esercitare, in una posizione di preminenza, una influenza sulla collettività incompatibile con le regole del sistema democratico e di comprimere indebitamente la generale libertà di manifestazione del pensiero". Così, ancora nella sentenza 7 dicembre 1994, n. 420, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge n. 223 del 1990 (c.d. "Legge Mammì"), nella parte in cui consentiva ad uno stesso soggetto privato di essere titolare di tre concessioni nazionali televisive, la Corte rilevava che "la necessità di consentire l'accesso al massimo numero possibile di voci non può essere intesa come mera idoneità minima di una qualsivoglia disciplina *antitrust*; d'altra parte l'innegabile impossibilità di individuare una soluzione obbligata, che possa dirsi essa sola rispettosa del canone costituzionale dell'art. 21 Cost., non è di impedimento a verificare se sia adeguato, o meno, il limite *antitrust* adottato e se più in generale, nel contesto delle contingenti condizioni economiche e culturali della società in un determinato momento storico, la normativa vigente effettivamente si sia mossa in direzione della realizzazione del pluralismo".

[244] Cfr., sul punto, G. REPETTO, *Efficienza economica, libertà e tutela dai poteri privati: a cosa serve il principio di libera concorrenza?*, in *Diritto costituzionale*, 2021, 1, pp. 99-122, secondo il quale la rimozione degli ostacoli alla libera concorrenza tra operatori del mercato e alla determinazione degli individui è strettamente correlata con l'effettività del principio del pluralismo.

[245] I principi enunciati dalla sent. 7 dicembre 1994, n. 420 (su cui *supra* § 2) hanno trovato conferma nella sent. 7 maggio 2002, n. 155, con la quale la Corte ribadì l'im-

Nonostante le diversità che sussistono tra sistema radiotelevisivo e mercato dei *social media*, il rischio di concentrazioni di natura oligopolistica o monopolistica è concreto anche nel mondo digitale [246].

Tanto è vero che, alla luce dell'insufficienza dimostrata dal diritto anti-trust [247] (ossia dell'insieme delle previsioni che mirano, *ex post*, a tutela-

---

perativo costituzionale secondo cui l'art. 21 Cost. deve essere "qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata". Tale sentenza pone in rilievo che la sola presenza dell'emittenza privata (cosiddetto pluralismo "esterno") non è sufficiente a garantire la completezza e l'obiettività della comunicazione politica, ove non concorrano ulteriori misure "sostanzialmente ispirate al principio della parità di accesso delle forze politiche" (cosiddetto pluralismo "interno"). Ai contenuti di quest'ultima sentenza il legislatore ha cercato di ottemperare (anche se con ritardo) mediante la legge n. 249 del 1997, dove si stabiliva, ai fini della liberazione di una quota delle frequenze analogiche detenute dai privati, il trasferimento sul satellite di una delle tre reti nazionali detenute dallo stesso soggetto privato (e, corrispondentemente, l'abbandono della pubblicità da parte di una delle tre reti pubbliche). Anche questa disciplina era, però, destinata a incorrere in una censura di incostituzionalità, espressa con la sentenza 20 novembre 2002, n. 466, in ragione dell'eccessiva discrezionalità del procedimento di definizione del termine finale stabilito per l'operazione di trasferimento su satellite di una delle reti nazionali private, termine che veniva dalla stessa Corte fissato, con una pronuncia di tipo additivo, al 31 dicembre 2003. Ma anche in quest'ultimo caso l'indicazione del Giudice delle Leggi (così come quella già contenuta nella sentenza n. 420 del 1994), veniva scavalcata dal legislatore attraverso il varo – dopo il rinvio alle Camere operato dal Capo dello Stato il 5 dicembre 2003 di un primo disegno di legge di sistema – di nuove norme di sanatoria espresse, prima, con il decreto legge n. 352 del 2003 e, poi, con la legge n. 112 del 2004 (c.d. "legge Gasparri"). Sul punto, cfr. V. ROPPO, *La Corte costituzionale "censura" la legge Mammì*, in *Il Corriere giuridico*, 1995, p. 180 ss.; P. COSTANZO, *La libertà d'informazione non può più attendere: ma la Corte continua ad ammettere il transitorio pur censurando l'indefinito*, cit., p. 3896 ss.

[246] G. E. VIGEVANI, *Piattaforme digitali private, potere pubblico e libertà di espressione*, in *Diritto costituzionale*, 2023, 1, p. 53, afferma in proposito che anche nel mercato della comunicazione online "vi è l'imperativo di frammentare il potere, rivalutando il principio del 'pluralismo esterno' e applicando l'arsenale *antitrust* alle *very large online platforms*".

[247] Sul diritto *anti-trust* nella prospettiva del diritto costituzionale, cfr. M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 1 ss.; B. CARA-

re la concorrenza nel mercato interno dell'Unione, in particolare evitando che si vengano a determinare accordi illegali tra imprese, pratiche scorrette a danno dei consumatori e ipotesi di abuso di posizione dominante), il legislatore europeo ha adottato nel 2022 il regolamento n. 2022/195/UE, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (più in breve, il regolamento sui mercati digitali, c.d. *Digital Markets Act*).

Scopo del *Digital Markets Act*, la cui approvazione è stata contestuale a quella del *Digital Services Act*[248], è nello specifico introdurre "norme armonizzate volte a garantire, per tutte le imprese, che i mercati nel settore digitale nei quali sono presenti *gatekeeper* (controllori dell'accesso) siano equi e contendibili in tutta l'Unione, a vantaggio degli utenti commerciali e degli utenti finali" [249].

---

VITA DI TORITTO, *I fondamenti europei della concorrenza*, in M. AINIS-G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Laterza, Roma-Bari, 2019, p. 41 ss.; sull'insufficienza delle norme *antitrust* con riferimento al mercato digitale, cfr. M. LIBERTINI, *Il regolamento europeo sui mercati digitali e le norme generali in materia di concorrenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 4, pp. 1075-1076; L.M. KHAN, *Amazon's Antitrust Paradox*, in "*The Yale Law Journal"*, 2017, 126, 3, p. 710 ss.; P. COLANGELO, *Big data, piattaforme digitali e antitrust,* in *Mercato Concorrenza Regole*, 2016, 3, pp. 425-460. Le principali ragioni per cui il solo diritto *antitrust* non è di per sé idoneo a governare il mercato delle piattaforme online risiedono ad avviso della dottrina: a) nella circostanza che i servizi nell'economia digitale sono offerti con modalità gratuite e la concorrenza tra imprese non avviene, quindi, sui prezzi, ma sui servizi offerti; b) la definizione di mercato rilevante è alquanto difficile, data l'assenza di confini che caratterizza il web; c) anche l'identificazione di una posizione dominante non è sempre agevole, in ragione dell'estrema dinamicità che caratterizza questo mercato, quota di mercato potrebbe non essere effettivamente rappresentativa di un'effettiva posizione di dominio; d) infine, la natura, ex post, delle regole anti-trust, che consentono di intervenire solo in un secondo momento con procedimenti lunghi, complessi e costosi.

[248] Il *DMA* è stato pubblicato il 12 ottobre 2022 ed è entrato in vigore il 1° novembre 2022. Sulle ragioni che hanno portato all'adozione di questo nuovo regolamento, cfr. G. BRUZZONE, *Verso il Digital Markets Act: obiettivi, strumenti e architettura istituzionale*, in *Riv. reg. mercati*, 2012, p. 323 ss.; A. MANGANELLI, *La proposta di regolamento EU per i mercati digitali: ratio, criticità e prospettive di evoluzione,* in *Mercato conc. reg.*, 2021, 2, p. 1 ss.; G. TIBERI, *L'irresistibile ascesa della sovranità digitale europea*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto e nuove tecnologie*, ESI, Napoli, 2022, p. 175 ss.

[249] Art. 1 *DMA*.

Come evidenziato in dottrina, la premessa da cui il regolamento muove è che "sebbene nell'ambito dell'economia digitale europea operino oltre 10.000 piattaforme *online*, la maggior parte delle quali sono PMI, poche grandi piattaforme *online* si accaparrano la quota maggiore del valore complessivo generato" [250]. Da ciò deriva l'esigenza di rimuovere le barriere all'ingresso del mercato, che determinano inefficienze, prezzi troppo elevati, qualità dei servizi inferiore, minore innovazione, minore possibilità di scelta e, per quello che in questa sede maggiormente interessa, scarse garanzie sotto il profilo del pluralismo dell'informazione, nella sua dimensione in particolare esterna [251].

Destinatari degli obblighi del *DMA* sono i c.d. *gatekeepers*, ossia quei fornitori che a) hanno un impatto significativo sul mercato interno; b) forniscono un servizio di piattaforma di base che costituisce un punto di accesso importante, affinché gli utenti commerciali raggiungano gli utenti finali; c) detengono una posizione consolidata e duratura nell'ambito delle proprie attività o che verosimilmente acquisiranno siffatta posizione nel prossimo futuro [252]. La decisione circa l'identificazione di un fornitore

---

[250] Così A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet*, cit., p. 115.

[251] C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico,* in *Quaderni costituzionali*, 2023, 3, p. 558, osserva che: "Tale regolamento non mira tanto a disciplinare il discorso pubblico digitale, quanto a evitare pratiche concorrenziali sleali nei confronti di utenti finali e/o commerciali dalle imprese che, in virtù della posizione oligopolistica, rendono non contendibile la loro situazione di mercato".

[252] Art. 3 DMA, § 1. Ai sensi del successivo § 2, si presume che un'impresa soddisfi i requisiti di cui: al § 1 lettera a) se raggiunge un fatturato annuo nell'Unione pari o superiore a 7,5 miliardi di euro in ciascuno degli ultimi tre esercizi finanziari, o se la sua capitalizzazione di mercato media o il suo valore equo di mercato equivalente era quanto meno pari a 75 miliardi di EUR nell'ultimo esercizio finanziario, e se essa fornisce lo stesso servizio di piattaforma di base in almeno tre Stati membri; di cui al § 1, lettera b), se fornisce un servizio di piattaforma di base che, nell'ultimo esercizio finanziario, annovera almeno 45 milioni di utenti finali attivi su base mensile, stabiliti o situati nell'Unione, e almeno 10 000 utenti commerciali attivi su base annua stabiliti nell'Unione, identificati e calcolati conformemente alla metodologia e agli indicatori di cui all'allegato; di cui al § 1, lettera c), se le soglie di cui alla lettera b) del presente paragrafo sono state raggiunte in ciascuno degli ultimi tre esercizi finanziari. Ai sensi del § 3, infine, se l'impresa raggiunge tutte e tre le soglie di cui al § 2, è tenuta a comunicarlo alla Commissione senza indugio e in ogni caso entro due mesi dal raggiungimento di tali soglie.

come *gatekeeper* o meno è rimessa nelle mani della Commissione, che può anche riconsiderarla, modificarla o revocarla in qualunque momento [253].

In secondo luogo, i servizi cui si applica il regolamento sono i servizi di piattaforma di base (ossia i servizi di intermediazione *online*; i motori di ricerca *online*; i servizi di *social network online*; i servizi di piattaforma per la condivisione di video; i servizi di comunicazione interpersonale indipendenti dal numero; i sistemi operativi; i *browser-web*; gli assistenti virtuali; i servizi di *cloud computing*; i servizi pubblicitari *online*); il criterio è quello dello stabilimento o della residenza dell'utente commerciale o dell'utente finale (e non dello stabilimento del fornitore), così dispiegando i suoi effetti anche oltre i confini europei.

Terzo tratto distintivo del *DMA* è quello di lasciare impregiudicata l'applicazione delle regole *antitrust* esistenti, aggiungendosi piuttosto a queste ultime con una serie di previsioni la cui peculiarità è quella di applicarsi in via preventiva e non *ex post*, come accade, invece, tipicamente nel diritto *antitrust* [254].

---

[253] Sul punto, cfr. A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet*, cit., p. 117, che evidenzia che "la definizione di *gatekeeper* appare ancora poco precisa e si presta a interpretazioni arbitrarie, anche qualora all'identificazione si avvenisse attraverso indagini di mercato". I primi *gatekeepers* designati dalla Commissione sono stati, il 6 settembre 2023, le aziende *Alphabet*, *Amazon*, *Apple*, *ByteDance, Meta* e *Microsoft*, i quali hanno tempo sino al 6 marzo 2024 per uniformarsi agli obblighi sanciti dal regolamento ai sensi dell'art. 3, § 10, *DMA*.

[254] Sulla non sovrapponibilità tra disciplina *antitrust* e *DMA*, cfr. A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet*, cit., p. 120; G. CONTALDI, *Digital Markets Act: tra tutela della concorrenza e protezione dei dati personali*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 295, osserva che "i tre gruppi normativi sopra individuati (*antitrust, privacy*, *DMA*) rispondono a logiche divergenti. In questo contesto, è necessario concludere che non intercorre alcun rapporto di sovrapposizione tra i diversi settori normativi. Questo ci porta innanzitutto a dire che non sussiste alcun rapporto di bis in idem tra le varie procedure. Le indagini devono essere condotte per uno scopo specifico; gli elementi acquisiti nel corso dell'una non possono essere utilizzati anche per un'indagine di tipo diverso, perché altrimenti si incorrerebbe in violazioni di principi cardine del diritto dell'Unione europea, quali i diritti nella difesa ed il rispetto del principio del contraddittorio" […] "Ne consegue, inoltre, che non vi è alcuna sovrapposizione nell'applicazione delle sanzioni. Il DMA, dal canto suo, serve per intervenire con una regolazione *ex ante*, di modo che il commercio online non sia dominato solo da talune piattaforme, che di fatto restringono,

Quanto agli obblighi, si tratta di prescrizioni piuttosto eterogenee, tra le quali si segnalano per quello che qui interessa, in particolare, le seguenti [255]. Anzitutto, il regolamento vieta ai *gatekeepers* di trattare i dati personali degli utenti ricavati dai servizi di piattaforma con quelli provenienti da terzi, di combinare dati personali provenienti dal pertinente servizio di piattaforma di base con dati personali provenienti da altri servizi di piattaforma di base o da eventuali ulteriori servizi forniti dal *gatekeeper* o con dati personali provenienti da servizi di terzi e di utilizzare, in concorrenza con gli utenti commerciali, dati non accessibili al pubblico generati o forniti da tali utenti commerciali nel quadro del loro utilizzo dei pertinenti servizi di piattaforma di base o dei servizi forniti contestualmente o in ausilio ai pertinenti servizi di piattaforma di base, compresi i dati generati o forniti dai clienti di tali utenti commerciali [256]. Trattasi di previsioni che valorizzano il legame tra tutela della concorrenza e protezione dei dati personali, muovendo dal presupposto, condivisibile, che un indebito accumulo di dati da parte delle piattaforme sia una delle forme con cui si limita la contendibilità del mercato [257]. Al contempo, si è evidenziato il rischio che queste norme risultino scarsamente incisive, dal momento che continuano a prevedere al pari del *GDPR* quale eccezione il consenso dell'utente, garanzia ritenuta ormai insufficiente dalla dottrina maggioritaria [258].

Il *DMA* impone, inoltre, al *gatekeeper* di non impedire agli utenti com-

---

con la loro stessa esistenza, la competizione e deprimono l'innovazione. In questo modo, il legislatore dell'Unione europea, con l'adozione di detto atto normativo, intende passare dall'*enforcement* della normativa *antitrust*, alla regolamentazione del settore".

[255] Per una disamina delle prescrizioni previste dal *DMA*, cfr. G. CONTALDI, *Il DMA*, cit., pp. 292-308.

[256] A meno che sia stata presentata all'utente finale la scelta specifica e quest'ultimo abbia dato il proprio consenso ai sensi dell'art. 4, punto 11), e dell'art. 7 del regolamento (UE) 2016/679. Se l'utente finale ha negato o revocato il consenso prestato ai fini del primo comma, il *gatekeeper* non può ripetere la sua richiesta di consenso per la stessa finalità più di una volta nell'arco di un anno. Il presente paragrafo lascia impregiudicata la possibilità per il *gatekeeper* di avvalersi dell'art. 6, par. 1, lett. c), d) ed e), del regolamento (UE) 2016/679, se del caso, cfr. art. 5, § 2 e art. 6, § 2 *DMA*.

[257] Cfr. M. BETZU, *I baroni*, cit., p. 112.

[258] Lo evidenzia A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet*, cit., p. 130 che richiama la posizione di M.W. MONTEROSSI, *La tutela dell'utente commerciale nei mercati digitali,* in *Contratto e impresa*, 2021, 3, p. 920 ss.

merciali o agli utenti finali l'abbonamento o l'iscrizione a qualsiasi ulteriore servizio di piattaforma di base quale condizione per poter utilizzare, accedere, registrarsi o iscriversi a uno dei servizi di piattaforma di base del *gatekeeper* inserito nell'elenco a norma del medesimo articolo. Trattasi di una previsione che mira a disincentivare la pratica di imporre all'utente l'uso di un servizio accessorio quale condizione obbligatoria per utilizzare quello principale del medesimo gestore. Parallelamente, si prevede che gli utenti possano disinstallare qualsiasi applicazione pre-installata sul proprio servizio di piattaforma di base, fatta salva la possibilità del *gatekeeper* di limitare tale disinstallazione in relazione alle applicazioni *software* essenziali per il funzionamento del sistema operativo o del dispositivo.

Inoltre, il *gatekeeper* è tenuto a consentire agli utenti finali di accedere a contenuti, abbonamenti, componenti o altri elementi e di utilizzarli attraverso i suoi servizi di piattaforma di base, avvalendosi dell'applicazione di *software* di un utente commerciale, anche se tali utenti finali hanno acquistato tali elementi dall'utente commerciale in questione senza utilizzare i servizi di piattaforma di base del *gatekeeper*. Trattasi di una previsione che, tuttavia, non è chiaro se si applichi anche ai sistemi operativi. Se così fosse, significherebbe, infatti, spezzare, con una previsione dalla portata particolarmente incisiva, il controllo sui sistemi sia *hardware* che *software* da parte dei grandi *gatekeepers* [259].

Infine, alcune considerazioni sulle procedure di controllo, monitoraggio e sanzione di cui al Capo V del regolamento. Sotto questo profilo, il tratto caratteristico del *DMA* è quello di implementare forme di tutela *ex ante* incentrate nelle mani della Commissione, che espressamente "è l'unica autorità a cui è conferito il potere di applicare il presente regolamento" [260]. A quest'ultima, infatti, vengono affidati significativi poteri di indagine e di esecuzione che le consentono di indagare, monitorare e appli-

[259] Si pensi al fatto che attualmente sui telefoni *I-Phone* è possibile usufruire del solo sistema operativo *iOS*, in quanto entrambi sono prodotti da *Apple* e cosa accadrebbe se, invece, si potesse installare *Android*, sul punto A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet*, cit., p. 121, che osserva "aprire l'utilizzo di quell'*hardware* ad altri sistemi operativi, da un lato, rafforzerebbe la tutela della concorrenza ma, dall'altro, snaturerebbe il modello di business prescelto dall'azienda".

[260] *DMA*, considerando n. 91.

care gli obblighi in capo ai *gatekeeper* posti dal regolamento [261]. La configurazione accentrata di questo sistema di vigilanza è confermata, inoltre, dalle previsioni secondo le quali gli Stati membri (in un numero di tre o superiore a tre), devono chiedere alla Commissione di avviare un'indagine nel caso in cui ritengono che un'impresa debba essere designata come *gatekeeper*, o sospettano che sussistano violazioni sistematiche di un obbligo regolamentare. Nonostante l'assoluta centralità riconosciuta alla Commissione, essa è tenuta comunque a coordinarsi, anzitutto, con i Garanti della concorrenza degli Stati membri, i quali sono chiamati a comunicare i risultati di un'eventuale indagine già in corso al fine di sostenere la Commissione nel suo ruolo di autorità preposta all'applicazione del regolamento; inoltre, la Commissione deve operare in stretta collaborazione con ogni altra autorità o organismo giurisdizionale nazionale, che sono gli unici a poter garantire l'effettività delle sanzioni e che possono chiedere alla Commissione di trasmettere loro le informazioni in suo possesso o il suo parere su questioni riguardanti l'applicazione del regolamento.

Trattasi di un apparato sanzionatorio e di controllo sicuramente importante. Tuttavia, alcune criticità sono riscontrabili. Anzitutto, si è evidenziato il rischio di un modello eccessivamente "centralizzato in capo alla Commissione, in misura certamente maggiore rispetto all'assetto oggi vigente per la tutela della disciplina della concorrenza", il che però "in assenza di una esperienza consolidata potrebbe portare a dispersione, frammentazione ed esiti incoerenti nell'applicazione" [262]. Le ragioni di questa scelta sembrano potersi trovare sia nella novità delle regole (con l'introduzione di misure regolatorie *ex ante* in genere applicate dalle autorità di

[261] In particolare, la Commissione può ingiungere al *gatekeeper* di porre fine all'inosservanza entro un termine adeguato e di fornire chiarimenti su come intende conformarsi a tale decisione (art. 29) e può imporre ammende il cui importo non superi il 10% del fatturato totale realizzato a livello mondiale nel coro del precedente esercizio finanziario (art. 20). Allo scopo di costringere le imprese a ottemperare nel più breve tempo possibile alle decisioni della Commissione, è prevista l'irrogazione di penalità di mora potenzialmente molto ingenti, non superiori al 5% del fatturato medio giornaliero realizzato a livello mondiale durante l'esercizio finanziario precedente per ogni giorno di ritardo (art. 31).

[262] Cfr. L. TORCHIA, *I poteri di vigilanza,* cit., p. 1108.

regolazione, ma non dalle autorità *antitrust*) sia nell'esigenza di non consentire dislivelli regolatori nel mercato unico digitale europeo [263]. Inoltre, non si è provveduto ad implementare un sistema di "*private enforcement*" in caso di violazione degli obblighi posti dal regolamento, nel senso della possibilità di proposizione di azioni civilistiche da parte di privati nei confronti di altri privati, che, nel settore *anti-trust*, opera tradizionalmente in parallelo a quello pubblicistico [264]. Infine, è stata evidenziata l'assenza di una soglia minima nell'apparato sanzionatorio. L'art. 30, infatti, si limita a prevedere una soglia limite del 10% del fatturato totale dell'operatore economico nel precedente esercizio finanziario, che sale al 20% in caso di recidiva, senza, tuttavia, specificare quale sia il limite sotto il quale la sanzione non può spingersi e lasciando, quindi, un chiaro margine di discrezionalità, che rischia di vanificare gli obiettivi che il regolamento si prefigge. Desta, infine, qualche perplessità l'art. 18, dal momento che, in caso di violazioni sistemiche degli obblighi sanciti dagli artt. 5, 6, 7 sempre del *DMA*, consente di imporre ai *gatekeeper* "qualsiasi rimedio comportamentale o strutturale proporzionato e necessario per garantire l'effettivo rispetto del presente regolamento". Trattasi, in tutta evidenza, di una sanzione priva dei più elementari requisiti di determinatezza e prevedibilità [265].

---

[263] *Ibidem*.

[264] Lo evidenzia A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet*, cit., p. 125, che auspicherebbe "una più ampia disciplina delle fattispecie di risarcimento del danno tra privati, se non altro per incrementare l'effetto deterrente e indirettamente quindi l'efficacia dell'intero regolamento". Sul tema del *private* e *public enforcement*, F. CASOLARI, *Diritto a un pieno risarcimento*, in P. MANZINI (a cura di), *Il risarcimento del danno nel diritto della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 1 ss.; C. MASSA, *Il Divieto di risarcimenti puntivi nella direttiva 2014/104/UE sul private antitrust enforcement*, in *Dir. comm. internaz.*, 2018, p. 321 ss.; G. GRECO, *L'accertamento delle violazioni del diritto della concorrenza e il sindacato del giudice amministrativi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, p. 999 ss.; G. DI FEDERICO, *Effetti delle decisioni definitive degli organi nazionali e delle decisioni definitive degli organi degli altri Stati membri*, in P. MANZINI (a cura di), *Il risarcimento del danno nel diritto della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2017; B. NASCIMBENE, *La vincolatività del provvedimento di condanna dell'Autorità garante successivamente alla direttiva sul private enforcement (direttiva 2014/14/UE)*, in www.eurojus.it.

[265] Cfr. A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet*, cit., p. 126.

## 5. *Verso la costruzione di uno spazio digitale europeo tra libertà di informazione, interessi economico-privati delle piattaforme e tenuta del sistema democratico.*

Lo studio condotto nel presente capitolo dimostra come il ruolo svolto dalla comunicazione *online* si riveli di importanza decisiva per comprendere in che misura la rivoluzione digitale stia trasformando il volto delle democrazie contemporanee. La formazione della pubblica opinione costituisce, infatti, condizione e presupposto per il buon funzionamento del sistema democratico-rappresentativo (*supra* Cap. 1).

Ne è prova il fatto che, messa di fronte all'impatto di tali processi di trasformazione, l'Unione Europea abbia deciso di abbandonare l'iniziale approccio fondato sull'idea che fosse sufficiente una "responsabilizzazione" delle piattaforme tramite l'adozione di codici di condotta e scelto di intervenire con misure più incisive.

Tra le due linee di pensiero, tradizionalmente presenti in dottrina, che si dividono tra coloro che "ritengono che il pubblico potere debba costituire e regolare un agone democratico delle opinioni e quanti, invece, prendendo all'opposto le mosse da una concezione libertaria, individualistica e spencerianamente fiduciosa nel progresso, sviluppata attorno all'idea del *free marketplace of ideas* e alla dimensione negativa delle libertà economiche, teorizzano che l'ordinamento si debba limitare a garantire libertà di accesso e la concorrenzialità delle opinioni" [266], l'Unione sembra, in definitiva, sposare il primo orientamento. Lo sforzo è certamente lodevole [267], rispondendo, almeno in parte, alle richieste delle Autorità Garanti europee, anche se si è potuto rilevare come alcuni degli interventi posti in essere (o in programma) presentino una serie di criticità. In ogni caso, la strada intrapresa dal legislatore euro-unitario dimostra come una regolazione delle piattaforme sia possibile (ed anzi doverosa), nonostante

---

[266] A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica*?, cit., p. 83.

[267] C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà*, cit., p. 561, il quale ritiene che "le misure adottate rappresentano un primo passo per una regolazione del discorso pubblico coerente con i valori europei. Per quanto l'espressione 'costituzionalismo digitale' sconti una certa vaghezza terminologica e forse anche un plusvalore retorico […] l'intervento europeo non può essere confinato al simbolismo costituzionale o al costituzionalismo irenico".

le difficoltà legate alla "loro natura trasnazionale, alla velocità dei mutamenti tecnologici e alla difficoltà di un *enforcement* in un 'ecosistema digitale' di cui le piattaforme sono signore incontrastate" [268].

Tuttavia, molti ostacoli permangono e, soprattutto, una serie di interrogativi si aprono per il futuro. Sarebbe, infatti, illusorio pensare che con l'approvazione del *DSA*, del *DMA* e, in prospettiva, dello *RPA* il lungo e difficile cammino verso la costruzione di una "fortezza digitale europea" possa dirsi compiuto.

Al contrario, esso è solo agli inizi. Per quanto incisive, infatti, le norme individuate dall'Unione lasciano scoperte alcune aree di intervento importanti, rispetto alle quali dovrà orientarsi la riflessione giuridica nel prossimo futuro [269].

Con riferimento alle previsioni in tema di trasparenza, l'insieme di oneri che le piattaforme di grandi dimensioni sono tenute ad osservare dovrebbe garantire maggiore visibilità in merito ai finanziatori degli avvisi, alle modalità, all'utenza e ai parametri usati per diffondere la pubblicità *online*, e, più in generale, a quanto speso da partiti e candidati per la pubblicità in rete, rendendo in questo modo più consapevole l'utente e rispondendo ad un'esigenza di generale *accountability* [270]. Ciò nonostante, appare, comunque auspicabile un intervento anche a livello di legislazione ordinaria, e in particolare sulla legge n. 515 del 1993, di modo da prevedere una specifica voce, a consuntivo, per quanto speso in sponsorizzazioni *online* da partiti e candidati, che si siano presentati alle elezioni, così integrando quanto previsto dai regolamenti europei e dalle *policies* interne delle piattaforme.

---

[268] Così E. CATERINA, *La comunicazione*, cit., p. 32; cfr., anche, C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà*, cit., p. 543, che osserva come "è necessario invece prendere atto del ruolo che le piattaforme digitali svolgono nella conformazione dell'autonomia individuale e, di riflesso, della sfera pubblica per evocare la necessaria configurazione delle libertà come *istituzioni*, spazi sociali che richiedono un obbligo positivo di regolazione al fine di salvaguardare il contenuto di valore positivizzato dalle fattispecie costituzionali".

[269] Lo evidenzia, sempre, C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà*, cit., p. 562. V. anche G.E. VIGEVANI, *Piattaforme digitali private,* cit., p. 53 ss.

[270] Cfr. M. BASSINI, *Lo statuto costituzionale dei social network: nuovi attori e servizi pubblici?*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, ESI, Napoli, 2022, p. 74.

Per quanto concerne, invece, gli interventi in materia di targetizzazione, sebbene il divieto di profilazione sulla base dei dati sottoposti a protezione speciale non preveda più eccezioni di sorta, rimangono insolute due questioni fondamentali. La prima riguarda la possibilità di risalire alle opinioni politiche sulla base dei c.d. "dati inferiti", rispetto ai quali, come già ampiamente spiegato, tale divieto non opera e non opererebbe neanche in futuro. È pur vero che tale "aggiramento", in caso di approvazione definitiva della proposta di regolamento in tema di trasparenza e *targeting* della pubblicità politica (*RPA*), diverrà più difficile per il fatto che si richiederà un "consenso esplicito" per il trattamento dei dati "generici"; tuttavia, rimane il rischio che gli utenti tendano a concedere il loro consenso in modo poco consapevole e informato, proprio per usufruire dei servizi offerti dalle piattaforme, favorendo in tal modo l'aggiramento dei divieti posti dal legislatore. Trattasi di una criticità che si lega a doppio filo al fatto che l'utente si trova in una posizione contrattuale assolutamente sbilanciata rispetto alle piattaforme, come di recente osservato dalla stessa Corte di giustizia con riguardo alle *policies* di *Meta* (*supra* § 4.2).

Sotto altro profilo, va tenuto a mente che il divieto di targetizzazione sulla base di dati sensibili (tra i quali rientrano le opinioni politiche) è cosa ben diversa dal divieto – che non viene introdotto, per quanto fosse stato auspicato dall'*European Data Protection Supervisor* – di targetizzazione per "finalità politiche". Il primo, infatti, si basa sulla "tipologia" di dato trattato, il secondo, invece, sarebbe molto più incisivo in quanto impedirebbe che, per finalità di propaganda politica o elettorale, si possa tracciare l'elettore *online*. Una simile proposta costituirebbe un salto di qualità, avvicinandosi a quelle posizioni, ancor più nette, che ritengono necessario vietare, in radice, la pubblicità politica *online* a pagamento, in particolare nei periodi di campagna elettorale, prevedendo esclusivamente la diffusione gratuita di messaggi politici autogestiti delle forze politiche, alla stregua di ciò che avviene nei periodi di campagna elettorale nel settore radio-televisivo [271]. Essa, tuttavia, pone una serie di interrogativi in

[271] È la tesi di O. GRANDINETTI, *Le piattaforme*, cit., p. 129; G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online*, cit., p. 173 ss., secondo cu si tratterebbe di "una scelta netta che eliminerebbe alla radice le questioni etico e giuridiche sulla gestione dei contenuti falsi, violenti o illeciti sponsorizzati o sullo "targettizzazione" dell'elettorato per finalità

merito al rispetto della libertà di propaganda di partiti e candidati, nonché, per altro verso, degli interessi economici delle piattaforme, pure costituzionalmente tutelati.

Piuttosto che immaginare misure ancor più incisive laddove si è già operato, sarebbe allora forse più opportuno un approccio combinato ed equilibrato, che si esplichi in una pluralità di direzioni differenti e che prenda in considerazione interventi diversificati tra loro, anche in settori che rimangono allo stato sguarniti.

Una prima proposta, avanzata in dottrina, è stata, in particolare, quella di estendere le regole sulla *par condicio* e sul silenzio elettorale alle piattaforme [272]. Tale soluzione ha, tuttavia, tradizionalmente scontato il fatto che trattasi di previsioni che non sono applicabili automaticamente al mondo *online*, ma che necessitano di essere ri-adatte alla realtà digitale [273]. Quanto al silenzio elettorale, si è avanzata l'idea che i *social network* impediscano alle pagine ufficiali di partiti e candidati la pubblicazione dei post nel giorno delle elezioni e in quello precedente [274]. Secondo altro filone di pensiero, invece, un simile divieto avrebbe una sua ragion d'essere

politiche" […] "una simile opzione porta giovamento ai consociati e al loro diritto all'informazione e a un dibattito politico non condizionato e influenzato da singole concentrazioni di potere".

[272] Su questo, ad esempio, v. M. MONTI, *Le internet platforms,* cit., p. 176, che, ricordando il tentativo posto in essere dall'AGCOM in occasione delle consultazioni elettorali del marzo 2018, rileva che "in relazione alle campagne elettorali, sarebbe invece necessario imporre – soprattutto ai social, ma non solo – i principi alla base del silenzio elettorale, la par condicio etc. Anche in questo campo le soluzioni proposte – per esempio la deindicizzazione temporanea per Google o il blocco momentaneo dei profili partitici per *Facebook* in tema di silenzio elettorale – potrebbero garantire il rispetto delle regole della democrazia italiana relative al discorso pubblico senza eccessivi sforzi da parte delle *Internet platforms*. Anche in questo caso sarebbero auspicabile un controllo e un meccanismo sanzionatorio simile a quello già messo in campo dall'AGCOM in materia di propaganda elettorale sui media".

[273] Cfr. G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online*, cit., p. 176, secondo il quale "tali istituti necessiterebbero di ripensamento per vagliare la loro applicabilità concreta alla realtà digitale".

[274] Cfr. M. MONTI, *Le internet platforms,* cit., p. 821. Ritiene che le regole sul silenzio elettorale siano applicabili alla comunicazione politica online, E. CATERINA, *La comunicazione*, cit., p. 33.

esclusivamente nei tradizionali mezzi di comunicazione di massa, caratterizzati da una comunicazione "mono-direzionale" e sarebbe impossibile da attuare nel contesto digitale, caratterizzato da una comunicazione liquida e fluida [275]. Si è sostenuto, quindi, che "molto più agevole potrebbe essere adottare una normativa che affianchi al generale divieto di sponsorizzazioni politiche sulle piattaforme digitali nei periodi c.d. 'ordinari', anche la limitazione della possibilità degli utenti di ri-condividere i contenuti postati dagli esponenti politici nei periodi 'elettorali'. In altre parole, il post su *Facebook* o il tweet del politico potrebbe essere visibile solo da chi 'segue' tale soggetto, ma non anche 'ri-condiviso', 'ri-twittato' o portato all'attenzione di altri soggetti in altro modo" [276].

Quanto all'estensione delle regole più specificamente in tema di *par condicio*, si è, anzitutto, proposto che agli operatori di Internet sia prescritta l'osservanza delle regole di parità di trattamento nei confronti delle varie forze politiche [277]: ad esempio, si potrebbe, imporre ad un *social network* di bilanciare le sponsorizzazioni dei contenuti politici o ad un motore di ricerca di uniformare l'indicizzazione dei siti partitici, assicurando in tal modo, *de facto*, una parità di tempi e un'eguale visibilità a tutti i soggetti politici (e, quindi, indirettamente diminuire i rischi che la targetizzazione vada a vantaggio dei partiti già più visibili e conosciuti) [278].

---

[275] Cfr. G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online*, cit., p. 176.

[276] *Ibidem*, laddove si evidenzia che così procedendo: "Da una parte il politico potrebbe comunque fare propaganda, contestualmente sgravando gli organi pubblici competenti dal gravoso onere di far rispettare un divieto (silenzio elettorale) di difficile applicazione, dall'altro il messaggio politico non potrebbe andare oltre la platea di soggetti che volontariamente hanno deciso di seguire (e quindi di riceverne la relativa comunicazione) un certo esponente politico. In quest'ultimo caso, senza ricorrere a divieti, si eviterebbe comunque che un messaggio politico commercializzato possa influenzare soggetti al di fuori della propria cerchia di sostenitori".

[277] Lo sottolinea B. CARAVITA DI TORITTO, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *Federalismi,* 2019, 2, pp. 4-5.

[278] Cfr. M. MONTI, *Le internet platforms,* cit., p. 821; mostra perplessità su un simile approccio, G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online*, cit., p. 176, quando osserva che "piuttosto che imporre una rigorosa quanto difficile parità di tempi nelle presenze di partiti e/o movimenti politici sui *social network* potrebbe avere più senso limitare

A questi interventi potrebbero affiancarsi previsioni che vadano ad incidere sul piano più strettamente economico e finanziario [279]. È stata così avanzata l'idea di imporre ai partiti o esponenti politici limiti di spesa, specie nei periodi di campagna elettorale, con riferimento alle inserzioni politiche *online*, il che potrebbe indirettamente "concorrere a creare un *levelled playing field* durante le competizioni elettorali" [280]. Sarebbero limiti di spesa che si affiancherebbero a quelli già previsti dalla legge n. 515 del 1993.

Un profilo sicuramente decisivo rimane quello di un intervento organico, in un'ottica anti-concentrazionistica, al fine di assicurare il pieno rispetto del principio della concorrenza e, di riflesso, quello del pluralismo, in particolare esterno, nel mondo *online*. Si è visto come un primo passo sia stato rappresentato dall'approvazione del *DMA*, ma che tale regolamento potrebbe non bastare.

Un'ultima considerazione riguarda il processo di adeguamento, tutt'altro che semplice e lineare, che in questi ultimi mesi le principali piattaforme stanno mettendo in atto per conformarsi alle nuove norme. Con riguardo, in particolare, a *Meta*, apre scenari inediti la decisione dell'azienda di offrire agli utenti dell'Unione Europea una versione delle piattaforme *Facebook* e *Instagram*, per la prima volta, senza pubblicità e profilazione, ma a pagamento. Trattasi di un'opzione che viene offerta in alternativa a quella gratuita, rispetto alla quale invece nulla cambia. La decisione è stata motivata dall'azienda alla luce delle nuove regole europee introdotte proprio con il *DSA* e il *DMA*, nonché in ragione dell'interpretazione più restrittiva del *GDPR* data dalla Corte di Giustizia con la sentenza dello scorso 4 luglio; tuttavia, solleva più di un interrogativo, dal momento che il pagamento di un abbonamento, non indifferente, viene posto come contropartita della rinuncia del gestore alla profilazio-

---

temporaneamente la portata diffusiva dei messaggi di propaganda politica al solo pubblico che scientemente sceglie di seguire quel dato".

[279] Cfr. A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica*?, cit., p. 86.

[280] O. GRANDINETTI, *Profilazione elettorale*, cit., p. 126 ss.; anche E. CATERINA, *La comunicazione*, cit., p. 33, che rileva che "misure volte a garantire la *par condicio online* sono facilmente configurabili, ad esempio ponendo dei limiti di spesa per le inserzioni politiche *online* nel periodo elettorale".

ne, mettendo l'utente di fronte all'alternativa secca tra essere profilato e avere accesso gratuito al servizio, oppure pagare e solo in questo modo tutelare i propri dati personali. Un chiaro esempio, quindi, di come il processo di adeguamento alle nuove norme sia tutt'altro che lineare e che, quotidianamente, si aprano scenari inediti, i quali richiedono un aggiornamento costante e un supplemento di riflessione.

Tutto quanto premesso, e al di là di una valutazione delle singole previsioni e dei casi specifici, si può giungere alla conclusione che la direzione verso cui orientarsi dovrebbe essere quella di individuare un equilibrio, per quanto delicato e difficile, tra poteri economico-tecnologici, la cui natura privatistica non può essere snaturata, da una parte, e potere politico-statuale, dall'altra. A quelli che sono stati chiamati i nuovi "corpi intermedi della rete" – la cui collaborazione, peraltro, si rivela, indispensabile – va, quindi, riservato un certo grado di autonomia, che sia, tuttavia, adeguatamente contro-bilanciata da una serie di regole, che garantiscano quanto più possibile un mercato della comunicazione online in cui sia preservato il discorso pubblico, inteso come "spazio istituzionale aperto a interazioni comunicative che, attraverso il conflitto tra opposte visioni del mondo, legittimano, sul piano sostanziale i meccanismi procedurali del circuito democratico-rappresentativo" [281].

Al fondo, vi è la consapevolezza che, se tradizionalmente il costituzionalismo nacque con l'obiettivo di affermare i diritti e le libertà dei cittadini nei confronti del potere pubblico, oggi, nell'era digitale, le sfide più difficili riguardano, invece, la necessità che quegli stessi diritti, affinché possano dirsi effettivamente rispettati, siano garantiti nei confronti del potere (o meglio dei poteri) privati [282] da quelle stesse istituzioni pubbliche, sulle quali, quindi, grava un onere positivo di regolazione [283].

---

[281] C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà*, cit., p. 544.

[282] Preoccupazione che emergeva già in C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit., p. 29, nota 61.

[283] A. BARBERA, *Articolo 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 50 ss., che evidenziava come fosse necessario immaginare più "istituti di libertà che diritti di libertà […] in un quadro complessivo che veda il cittadino rivendicare […] contropoteri […] e il potere pubblico correlativamente 'promuovere' oltre che 'garantire libertà'".

Trattasi di uno snodo teorico fondamentale e del quale si mostrava ben consapevole la stessa Corte costituzionale sin dagli inizi della sua giurisprudenza quando, chiamata a giudicare della legittimità delle disposizioni di legge che assegnavano al giudice civile il potere di disporre il sequestro di pubblicazioni a stampa "al fine di far cessare l'abuso dell'immagine altrui" per contrasto con l'art. 21 Cost., nel superare l'obiezione dell'Avvocatura dello Stato secondo la quale la disciplina restrittiva del potere di procedere al sequestro della stampa si sarebbe riferita solo ai rapporti fra questa ed i pubblici poteri e non si sarebbe estesa anche "al campo dei diritti privati", ammoniva che a seguire tale ragionamento si sarebbe dovuti giungere alla conclusione, inaccettabile, che "la Costituzione, mentre con estremo rigore stabilisce (non importa se in modo esplicito od implicito) quali pubblici interessi possano costituire legittimo limite ai diritti costituzionali di cui si discorre, nel contempo lasci al pieno arbitrio del legislatore ordinario la disciplina dei conflitti fra questi diritti e gli interessi privati, fino al punto di consentire la totale subordinazione dei primi ai secondi" [284].

Recuperare questa consapevolezza risulta, quindi, indispensabile per scongiurare il rischio che, in assenza di interventi regolatori che trovino un bilanciamento tra forze, interessi e poteri contrapposti, i sistemi democratici si trasformino definitivamente in *bubble democracies* [285], niente più che "democrazie di bolle", in cui la collettività è divisa in una miriade di gruppi auto-referenziali incapaci di comunicare e dialogare tra loro, con ripercussioni patologiche sul funzionamento dei processi di partecipazione democratica e sui presupposti stessi della rappresentanza.

---

[284] Corte cost., sent. 28 dicembre 1970, n. 200, Considerato in Diritto n. 2.

[285] Cfr. D. PALANO, *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, cit., pp. 1-209.

## CAPITOLO 4

# L'ORGANIZZAZIONE DEI PARTITI POLITICI AL TEMPO DELLE PIATTAFORME

SOMMARIO: 1. Introduzione: i partiti alla prova della rivoluzione digitale. – 2. Nascita, evoluzione e trasformazione del MoVimento 5 Stelle. – 2.1. La piattaforma *Rousseau*: descrizione e funzionamento operativo. – 2.1.1. La centralità del voto nel "sistema *Rousseau*": i referendum *online*. – 2.1.2. *Lex Iscritti* e *Lex Parlamento*: un esempio (abbandonato) di partecipazione dell'iscritto all'iniziativa legislativa. – 2.1.3. La dimensione infra-partitica del "sistema *Rousseau*". – 2.2. Il nuovo Statuto del 2021 e il passaggio alla piattaforma *SkyVote*. – 2.3. Dall'utopica aspirazione verso la democrazia diretta ad una democrazia, infra-partitica, etero-diretta. – 3. Il Partito Pirata tedesco e la piattaforma *LiquidFeedback*. – 4. *Podemos*: le piattaforme *Participa* e *Plaza*. – 5. Le "agorà democratiche": il percorso di democrazia partecipativa avviato dal Partito Democratico. – 6. Un bilancio: i partiti al tempo della rivoluzione digitale tra aspirazioni partecipazioniste e tendenze leaderistico-plebiscitarie. – 7. La necessità di una regolazione coerente con la funzione riservata ai partiti nella costruzione del rapporto di rappresentanza.

## 1. *Introduzione: i partiti alla prova della rivoluzione digitale.*

La rivoluzione digitale sta interessando anche i processi di organizzazione e partecipazione interna dei partiti politici.

A venire qui in rilievo è la seconda "tappa" fondamentale della relazione tra rappresentanti e rappresentati, dal momento che, dopo essersi formato le proprie convinzioni e idee in rete (*supra* Cap. 3), il cittadino (elettore-utente) può concorrere alla determinazione della politica nazionale per il tramite proprio dei partiti, secondo quanto prescritto dall'art. 49 Cost[1].

[1] Cfr. G. PASQUINO, *I rapporti politici (artt. 48-52)*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO

L'analisi si rende necessaria dal momento che, come rilevato (*supra* Cap. 2), i moderni modelli di governo rappresentativi si sono strutturati proprio "sui partiti", i quali, prendendo a prestito le parole di Costantino Mortati, si sono configurati "come mezzo indispensabile sia per l'assunzione di una coscienza politica nei cittadini, sia per l'ordinata espressione di questa e sia, infine, per consentire l'influsso costante e consapevole della pubblica opinione nella direzione politica dello Stato" [2]. Comprendere se, e in caso in che termini, le nuove tecnologie stiano agendo su questi corpi intermedi – allargando o, al contrario, restringendo gli spazi di democrazia e di partecipazione al loro interno – è, pertanto, di fondamentale importanza per verificare come stia evolvendo il rapporto di rappresentanza politica e il processo di partecipazione democratica.

Da questo punto di vista, ai processi già analizzati (*supra* Cap. 3) di disintermediazione della relazione rappresentanti-rappresentati come conseguenza delle nuove modalità di comunicazione sviluppatesi sulle *internet platforms*, si è aggiunto un fenomeno ulteriore, di "piattaformizzazione" della forma partito, che ha agito, invece, "all'interno" di (alcune) forze politiche. Tale fenomeno si è caratterizzato per lo sviluppo di innovativi sistemi di interazione e organizzazione interni ai partiti. Secondo parte della dottrina, inizialmente soprattutto politologica [3], più di recente, anche costituzionalistica [4], questi processi avrebbero portato alla nascita di un nuovo modello di partito, il c.d. partito digitale.

Tali formazioni, di cui nel nostro Paese il MoVimento 5 Stelle ha

---

(a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1994, pp. XVI-418; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989, pp. 1-306; G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 1, p. 144 ss.

[2] C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, 1949, 1, p. 10.

[3] P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., pp. 1-271; M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., p. 109 ss.; F. RANIOLO-V. TARDITI, *La rivoluzione digitale e le trasformazioni organizzative dei partiti*, in *Rivista di Digital Politics*, 2021, 2, pp. 249-270; O. BARBERÀ-G. SANDRI-P. CORREA-J. R. TERUEL (eds.), *Digital Parties. The challenges of online organisation and participation*, Springer, Zurich, 2021, pp. 1-303.

[4] Cfr., in particolare, G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., pp. 1-17; O. SPATARO, *Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali,* cit., pp. 1-27.

rappresentato l'esperienza certamente più interessante, si sono presentati all'opinione pubblica con l'intento di porre in essere una radicale trasformazione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati, al fine di superare l'insoddisfazione e sfiducia nutrita dai cittadini verso il sistema politico e partitico tradizionale (su cui *supra* Cap. 2). Con due caratteristiche comuni. La prima, quella di mettere da parte il termine, se non l'idea stessa, di partito, tanto è vero che, quando appaiono inizialmente sulla scena, tali "movimenti" non si auto-definiscono nemmeno come "partiti"; la seconda, quella di proporre una radicale disintermediazione, con l'obiettivo (almeno apparente) di mettere al centro e restituire voce al cittadino, aumentando il tasso di democraticità dei processi di decisione interni e accorciare, se non azzerare, la distanza tra i vertici e la base degli iscritti [5].

Per raggiungere tale obiettivo, queste formazioni hanno elaborato innovativi modelli di organizzazione, rispetto ai quali l'adozione delle tecnologie digitali ha svolto un ruolo strategico e servente [6]. I c.d. partiti digitali si sono, difatti, dotati di piattaforme telematiche, caratterizzate da molteplici funzioni e applicazioni, i cui obiettivi – almeno nelle intenzioni dei promotori – erano, tra gli altri, facilitare processi deliberativi con discussioni aperte a tutti, offrire la possibilità ad ogni iscritto di avanzare proposte, da tradurre in possibili testi di legge, organizzare primarie *online* per la selezione dei candidati, votare l'elezione degli organi interni e, più in generale, esprimersi in merito a questioni strategiche per la vita della comunità politica. Come evidenziato in dottrina [7], tali elementi rappresentano la *pars costruens* del c.d. partito digitale, che bilancia la *pars destruens*, che è stata diretta al superamento sia della "vecchia" struttura burocratica del "partito di massa" con il suo comitato centrale, i quadri, il sistema di articolazione territoriale delle sezioni, sia, almeno nelle intenzioni, di quella verticistica e leaderistica tipica del "partito personale" (*supra* Cap. 2, § 1).

---

[5] Cfr. M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., p. 111.

[6] Cfr. F. RANIOLO-V. TARDITI, *La rivoluzione digitale e le trasformazioni organizzative dei partiti*, cit., p. 260, secondo i quali nei c.d. partiti digitali "le piattaforme tecnologiche sostituiscono elementi chiave delle risorse organizzative e delle funzioni infrapartitiche".

[7] Cfr. P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 147.

Le piattaforme adottate da queste forze si sono, infatti, strutturate come delle vere e proprie agorà digitali, così contribuendo a trasformare le modalità di partecipazione dei cittadini alla vita delle organizzazioni politiche che le hanno implementate, secondo modalità per molti versi criticabili, ma certamente interessanti. Sotto questo profilo, ciò che si può, sin d'ora, anticipare è che la narrazione – spesso altisonante – in merito alle virtù "democratizzanti" di simili modelli, avanzata dai primi promotori e ideologici di questi movimenti – pienamente inseriti nel filone di pensiero cyber-utopista (*supra* Cap. 2, § 2.1) – non è corrisposta spesso alla realtà dei fatti. I meccanismi più deliberativi e aperti hanno dimostrato, infatti, di avere un ruolo marginale nell'articolazione di queste piattaforme, tanto è vero che più che un modello di autentica democrazia partecipativa e/o deliberativa (*supra* Cap. 1, §§ 3-3.1-3.2), come promesso sulla carta, i c.d. partiti digitali hanno seguito e attuato forme di democrazia plebiscitaria e "reattiva", con la contestuale affermazione di leader carismatici e sempre più determinanti nella gestione della vita politica interna. Hanno così segnato un passo ulteriore verso quel processo di personalizzazione e verticalizzazione della forma-partito, in atto ormai da lungo tempo (*supra*, sempre, Cap. 2), così tradendo le aspirazioni iniziali dirette ad una maggiore democraticità interna e ad una più forte disintermediazione.

Alla luce di quanto premesso, per comprendere a fondo di quale modello di organizzazione e interazione tali formazioni si sono fatte portatrici, è necessario anzitutto muovere da un'analisi della struttura e del funzionamento delle piattaforme utilizzate. Non si tratta soltanto di descriverne i meccanismi, ma, soprattutto, di comprenderne i principi organizzativi e la filosofia di fondo [8]. Lo studio si focalizzerà principalmente su quella che è stata l'esperienza più significativa nel nostro Paese (ma con un'eco importante anche a livello internazionale), ossia la piattaforma *Rousseau*, il sistema operativo, utilizzato dal MoVimento 5 Stelle dal 2016 agli inizi del 2021 e protagonista della vita politica italiana in molteplici occasioni (piattaforma oggi disabilitata e sostituita da *SkyVote*). In un secondo momento, la riflessione si sposterà, in chiave comparata, sulle piattaforme implementante da altre formazioni politiche europee c.d. "digita-

[8] *Ivi*, p. 148.

li", quali il Partito Pirata in Germania e *Podemos* in Spagna. Pur offrendo funzioni simili, ognuna di queste piattaforme, infatti, si caratterizza per una propria specificità e si concentra su un certo tipo di interazione (deliberazione-confronto, votazione, referendum binari, selezione dei candidati, redazione di programmi e proposte di legge); inoltre, ciascuna di esse (e, correlativamente, le formazioni politiche che vi sono dietro) esprime una diversa visione delle motivazioni e degli obiettivi, che l'applicazione delle tecnologie ai processi di partecipazione politica infra-partitica può determinare; infine, per completare il quadro, si ragionerà di come queste esperienze abbiano contaminato le dinamiche infra-partitiche di formazioni non prettamente "digitali", soffermandosi in particolare sull'esperimento di democrazia partecipativa posto in essere, con le c.d. "agorà democratiche", dal Partito democratico.

## 2. *Nascita, evoluzione e trasformazione del MoVimento 5 Stelle.*

Il partito (o, secondo le intenzioni dei fondatori, movimento) che, più di tutti, nella storia politica italiana, ha fatto della partecipazione del cittadino, mediata tramite lo strumento digitale, alla vita politica il perno dei propri contenuti programmatici è stato sicuramente il MoVimento 5 Stelle. Esso ha rappresentato nel nostro Paese il prototipo del c.d. "partito digitale" [9].

La storia del MoVimento inizia, da lontano, grazie alla sinergia tra le idee visionarie e utopiche di due figure quali Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio, che sono stati, l'uno, il "megafono" del movimento, e, l'altro, l'ideologo delle teorie e dei programmi che ne hanno mosso e condizionato l'azione politica specie agli inizi. La nascita del MoVimento 5 Stelle è, in particolare, strettamente interconnessa con quella del *blog* di Grillo. Nato nel gennaio del 2005, il *blog* si ritaglia velocemente uno spazio indiscutibile nel panorama mediatico italiano e raccoglie attorno a sé migliaia di attivisti e simpatizzanti, in un momento in cui la rete è ancora uno strumento di comunicazione trascurato dalla politica istituzionale, che le preferisce il mezzo radio-televisivo. Nascono così i primi *Meetup*, piatta-

[9] In questo senso, P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 99 ss.; anche G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., p. 2; F. RANIOLO, *Organizzazione e leadership nei partiti politici,* in *Il Mulino*, 2019, 6, p. 936.

forme che connettono i frequentatori del blog di Grillo, consentendo loro di organizzarsi come attivisti locali in perenne contatto reciproco e trasformandosi in luoghi di aggregazione di persone che condividono un'identità collettiva e si confrontano su tematiche di attualità [10].

Punto di svolta è rappresentato dal famoso *V-Day*, che si tiene a Bologna l'8 settembre del 2007. Scopo dell'iniziativa, inizialmente sottovalutata dall'opinione pubblica e dall'insieme dei partiti, è quello di raccogliere le firme per una legge di iniziativa popolare che:

a) vieti le candidature al Parlamento a tutti i condannati in via definitiva per reati non colposi con pene superiori a 10 mesi e 20 giorni;

b) preveda il limite massimo di due legislature a parlamentare;

c) introduca nella legge elettorale allora vigente (la n. 270 del 2005) il voto di preferenza.

Al di là delle singole proposte, che in questa sede non possono essere analizzate, il *V-Day* del 2007 dà visibilità alla mobilitazione popolare guidata da Grillo, sorprendendo per la partecipazione ed evidenziando già l'esistenza di una frattura di una parte dell'elettorato rispetto al sistema politico, bipolare, allora predominante [11]. Nel frattempo, vengono promosse le "liste civiche certificate", presentate come un'alternativa ai partiti tradizionali, che costituiscono un primo tentativo, embrionale, di organizzare la protesta di piazza e tradurla in proposte politiche concrete con cui presentarsi alle elezioni, inizialmente solo amministrative [12]. Gli attivisti si aggregano attorno alla figura, carismatica, di Grillo, che dal suo blog fa della critica radicale contro il "sistema" il fulcro del proprio programma: dai partiti che avevano esaurito la loro capacità di ascolto e di mediazione, alla classe politica in generale, fino alla natura stessa della rappresentanza, ritenuta un feticcio ormai anacronistico, un prodotto del passato, destinato ad un rapido declino e ad essere soppiantato dalle opportunità offerte dalla Rete [13].

---

[10] Cfr. P. CERI-F. VELTRI, *Il Movimento nella rete*. *Storia e struttura del Movimento 5 Stelle,* Rosenberg & Sellier, Torino, 2017, pp. 35-50.

[11] Cfr. R. BIORCIO-P. NATALE, *Politica a cinque stelle. Idee, storia e strategie del movimento di Grillo*, Feltrinelli, Milano, 2013, p. 87.

[12] Cfr., sempre, P. CERI-F. VELTRI, *Il Movimento nella rete*, cit., spec. pp. 17-94.

[13] Cfr., sul punto, l'analisi di T. CASADEI, *Il mito del "popolo della rete" e le realtà del*

In questo contesto, il 4 ottobre del 2009 viene fondato a Milano il MoVimento 5 Stelle, che si dota di un primo "non Statuto", che definisce l'organizzazione politica come una "non Associazione", la quale dovrebbe fungere da strumento di raccolta dell'esperienza maturata nell'ambito del blog, dei "Meetup" e delle altre iniziative nel frattempo sorte. Il giorno della presentazione, al Teatro Smeraldo, davanti ad una platea affollata Grillo si trova a gestire già i due ruoli che lo accompagneranno negli anni a venire: quello di attore comico e quello di politico, davanti a un pubblico che, a differenza di quello degli spettacoli tradizionali, deve sentirsi, nell'ottica del presentatore, protagonista dell'evento. Affiora, sin da subito, l'idea che chi è sul palco e chi gli siede davanti, in realtà, facciano parte di un'unica categoria: "lo Stato sono i cittadini, un noi collettivo; dall'altra parte sta l'anti-Stato, gli attuali rappresentanti eletti che siedono nelle istituzioni" [14]. Emblematico, sul punto, è un intervento del capo politico del MoVimento in un'intervista di qualche anno più avanti al "Corriere della Sera", quando, alla domanda se avesse intenzione di candidarsi, rispose: "Non voglio candidarmi. Voglio che abbiano spazio gli altri. I cittadini. Che devono votare un programma, non una faccia. La storia è piena di leader che sono finiti appesi a gambe in su. I cittadini devono dire: voglio questo programma, questo progetto, fatto da queste persone" [15].

Filo rosso che affiora, sin dalle manifestazioni del V-Day, è una critica radicale della logica della delega e della rappresentanza [16]. A questo punto entrano in gioco e si contaminano con quelle di Grillo le teorie di Gianroberto Casaleggio, il quale si fa portatore delle idee cyber-utopiste di cui si è detto (*supra*, Cap. 2). Nel pensiero di Casaleggio la Rete avrebbe, infatti, fornito finalmente l'occasione per implementare un'autentica democrazia diretta e deliberativa digitale. In uno dei passaggi più significativi di "*Web ergo Sum*", l'ideologo del MoVimento scrive: "Il termine de-

---

*capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo,* 2015, 3, p. 882 ss.

[14] Come ricordano, P. CERI-F. VELTRI, *Il Movimento nella rete*, cit., p. 78.

[15] R. BIORCIO, *Le tre ragioni del successo del MoVimento 5 Stelle*, in *Comunicazione politica*, 2013, 1, p. 53, che riprende l'intervista di Gian Antonio Stella a Grillo pubblicata su *Sette*, supplemento del *Corriere della Sera*, il 1° giugno 2012.

[16] Cfr. I. DIAMANTI, *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Comunicazione politica*, 2013, 1, p. 10.

mocrazia diretta descrive un nuovo rapporto tra i cittadini ed i loro rappresentanti, un'evoluzione del sistema democratico più che un suo superamento. La democrazia attuale opera sul principio della delega, non di partecipazione diretta: con il voto si esaurisce il rapporto degli elettori con i candidati e con le scelte che verranno da questi attuate. Si vota senza essere informati, per abitudine, per simpatia ... La Rete ridefinisce il rapporto tra cittadino e politica consentendo l'accesso all'informazione in tempo reale su un qualsiasi fatto, ed il controllo sui processi attivati dal governo centrale o locale. La democrazia diretta introduce la centralità del cittadino" [17]. È proprio in queste parole che si annida il seme che poi porterà alla nascita di strumenti come la piattaforma *Rousseau*, di cui si dirà a breve. *Internet*, nella visione di Casaleggio, avrebbe aperto le porte all'era della piena partecipazione e della conoscenza illimitata, consentendo al cittadino finalmente di farsi Stato e sostituirsi ai rappresentanti [18]. Sulla base di queste premesse, Casaleggio si spinge, quindi, a teorizzare un futuro in cui le organizzazioni politiche e sociali esistenti si sarebbero de-strutturate, per poi scomparire del tutto, e in cui la democrazia rappresentativa avrebbe perso di significato. Dopo la sua morte, le sue idee vengono riprese dal figlio, Davide, che diventa proprietario della piattaforma *Rousseau* e che in un'intervista rilasciata al quotidiano La Verità del 2018, alla domanda: "se lei dovesse immaginare una riforma dello Stato, il Parlamento a) ci sarebbe b) ci sarebbe con meno poteri c) non ci sarebbe?", rispose: "Il Parlamento ci sarebbe e ci sarebbe con il suo primitivo più alto compito: garantire che il volere dei cittadini venga tradotto in atti concreti e coerenti. Tra qualche lustro è possibile che non sarà più necessario nemmeno in questa forma" [19]. È l'utopia, dai connotati eversivi, della totale disintermediazione.

A siffatto radicale rifiuto della rappresentanza e di uno dei suoi prin-

---

[17] G. CASALEGGIO, *Web ergo sum*, cit., pp. 23-25.

[18] Intervista del 24 giugno 2013 a Gianroberto Casaleggio, *La democrazia va rifondata*, a cura di S. Danna sul Corriere della sera. In tema v. G. CASALEGGIO-B. GRILLO, *Siamo in guerra. Per una nuova politica*. *La rete contro i partiti,* Chiarelettere, Milano, 2011, spec. p. 188 ss.

[19] D. CASALEGGIO, intervista al quotidiano *la Verità*, postata sul *Blog delle Stelle* il 28 luglio 2018.

cipi di fondo, quello del libero mandato (*supra* Cap. 1, § 1.1.2) [20], non può che accompagnarsi un forte spirito anti-partitico che, come evidenziato in dottrina, è un tratto che caratterizza molti dei movimenti politici sorti agli inizi degli anni '10 di questo secolo, specie agli inizi [21]. In questo senso il modello del c.d. "partito digitale", liberandosi dal vecchio immaginario del partito politico di massa, ambisce a essere qualcosa d'altro, "più uno strumento per la cittadinanza che un'organizzazione rappresentativa di una parte della società, di una base sociale ben definita: una sorta di piattaforma di servizi inclusiva, il cui contenuto e il cui funzionamento devono essere il risultato di un processo aperto capace di misurare in tempo reale l'umore mutevole dei cittadini" [22]. Questa diffidenza nei confronti della forma-partito "tradizionale" e l'enfasi, quasi ossessiva, sull'idea di apertura e trasparenza influenzano direttamente la struttura or-

[20] In un post del marzo 2013 Beppe Grillo scriveva "Il voto è un contratto tra elettore ed eletto ed è più importante di un contratto commerciale, riguarda infatti la gestione dello Stato. Se chi disattende un contratto commerciale può essere denunciato, chi ignora un contratto elettorale non rischia nulla, anzi di solito ci guadagna. È ritenuto del tutto legittimo il cambio in corsa di idee, opinioni, partiti. Si può passare dalla destra alla sinistra, dal centro al gruppo misto, si può votare una legge contraria al programma. Insomma, dopo il voto il cittadino può essere gabbato a termini di Costituzione. L'articolo 67 della Costituzione della Repubblica italiana recita: "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Questo consente la libertà più assoluta ai parlamentari che non sono vincolati né verso il partito in cui si sono candidati, né verso il programma elettorale, né verso gli elettori. Insomma, l'eletto può fare, usando un eufemismo, il cazzo che gli pare senza rispondere a nessuno. Per cinque anni il parlamentare vive così in un Eden, in un mondo a parte senza obblighi, senza vincoli, senza dover rispettare gli impegni, impegni del resto liberamente sottoscritti per farsi votare, nessuno lo ha costretto con una pistola alla tempia a farsi inserire nelle liste elettorali. La circonvenzione di elettore è così praticata da essere diventata scontata, legittima, la norma".

[21] N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Feltrinelli, Milano, 2013. Non è un caso che Grillo e Casaleggio si siano spesso rifatti a teorici anti-partito, come osserva A. OLIVETTI, *Democrazia senza partiti*, Ed. Comunità, Roma, 2013, p. 43, che scrive "il compito dei partiti politici sarà esaurito e la politica avrà un fine quando sarà annullata la distanza fra i mezzi e i fini, quando cioè la struttura dello Stato e della società giungeranno ad un'integrazione, a un equilibrio per cui sarà la società e non i partiti a creare lo Stato".

[22] P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 125.

ganizzativa e la matrice ideologica del MoVimento 5 Stelle, che, di lì a qualche anno, diverrà il partito più votato alle elezioni politiche italiane del 2013 (e ancora del 2018).

Ricostruite le radici su cui si fonda l'esperienza del MoVimento 5 Stelle, si intende tornare brevemente ad indagare le tappe che ne hanno segnato l'evoluzione e l'affermarsi sulla scena politica italiana. Per quello che in questa sede più interessa, non può dimenticarsi che, dopo il successo – inaspettato nelle sue proporzioni – alle elezioni politiche del febbraio 2013, già in ottobre viene presentato il primo Sistema Operativo del MoVimento 5 Stelle, che costituisce l'antesignano della piattaforma *Rousseau* e si compone di due funzioni fondamentali: *Lex*, con la quale si mira stimolare la formulazione di proposte legislative da parte della base di iscritti e l'Assemblea *online*, che permette il voto via rete degli iscritti in una serie di ipotesi [23].

La vera svolta arriva, tuttavia, nel 2016, quando viene lanciata la piattaforma *Rousseau*, che, come poteva leggersi sulla pagina del relativo portale, veniva definita come una "piattaforma di democrazia partecipata e cittadinanza attiva". Gianroberto Casaleggio, vero ideatore della piattaforma, in un'intervista rilasciata al *Fatto Quotidiano* nell'aprile del 2015, poco prima di morire, spiegava che "il nome Rousseau deriva da uno dei padri della democrazia diretta, Jean Jacques Rousseau, e ha l'obiettivo di offrire servizi a eletti e iscritti: per votare, condividere, promuovere iniziative attraverso la rete" [24]. Il riferimento al pensiero del filosofo ginevrino, riconoscibile in filigrana dietro a tanta parte delle scelte e delle teorie fatte proprie dal MoVimento, specie nei primi anni, diventa da quel momento esplicito. Con *Rousseau* nasce, quindi, un vero e proprio "ecosistema operativo", di cui il MoVimento 5 Stelle usufruisce per una pluralità di operazioni. Vengono così implementate via via una serie di funzioni: *Vota* (esistente già, come visto, in una prima versione dal 2012), *Lex Parlamento*, *Lex Regioni*, *Lex Europa*, *Scudo della Rete* (dal 2015), *Lex Iscritti* ed *E-Learning* (dal 2016), *Sharing* (dal 2017), *Open Comuni* e *Segnalazioni* (dal 2018), *Open Candidature*, *Portale Eventi*, *Portale Talenti*, *Open Pro-*

[23] Cfr. P. CERI-F. VELTRI, *Il Movimento nella rete*, cit., pp. 182-194.

[24] G. BARBACETTO, *Gianroberto Casaleggio: Ecco il "Rousseau" a 5 Stelle, mica siamo stanchini*, in *Il Fatto Quotidiano*, 9 aprile 2015.

*getto*, *Ricerca iscritti* (dal 2019), *Idea* (dal 2021). Contemporaneamente il Blog di Beppe Grillo viene ri-denominato il Blog delle Stelle, diventando la pagina ufficiale per le comunicazioni agli iscritti della piattaforma *Rousseau* e del MoVimento.

Sia la piattaforma *Rousseau*, che il Blog delle Stelle diventano, inoltre, di proprietà dell'Associazione *Rousseau*, che viene fondata sempre nel 2016 e di cui sono soci Davide Casaleggio, figlio del defunto Gianroberto, David Borrelli e Max Bugani. Nella "galassia 5 stelle", come viene giornalisticamente denominata, si viene quindi, in sintesi, a determinare il seguente panorama: da una parte, il MoVimento 5 Stelle, formazione politica dotata di un proprio Statuto e distinta rispetto all'ecosistema *Rousseau*; dall'altra, la piattaforma *Rousseau* e il Blog delle Stelle, che sono invece di proprietà di una società privata, l'Associazione *Rousseau*, di fatto nelle mani di Davide Casaleggio.

Il legame tra i due mondi è, tuttavia, stretto, tanto è vero che il MoVimento 5 Stelle si avvale dei servizi offerti dall'Associazione *Rousseau* per implementare gli strumenti di partecipazione politica digitale di cui si fa portatore. A testimonianza di ciò l'art. 1, lett. c), dello Statuto del MoVimento in vigore dal 2017 sino al 2021, recitava: "Gli strumenti informatici attraverso i quali l'associazione si propone di organizzare le modalità telematiche di consultazione dei propri iscritti disciplinate nel prosieguo del presente Statuto, nonché le modalità di gestione delle votazioni, di convocazione degli Organi Associativi, di pubblicazione di – a titolo esemplificativo e non esaustivo – avvisi e/o provvedimenti e/o direttive e/o decisioni saranno quelli di cui alla c.d. piattaforma *Rousseau*, mediante appositi accordi da stipularsi con l'Associazione *Rousseau*[25].

Proprio questo legame è venuto meno nel 2021, allorché le strade dell'Associazione *Rousseau* (e della relativa piattaforma che è stata ben presto disabilitata) e del MoVimento 5 Stelle, oggi guidato dall'ex Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, si sono divise. Da una parte l'Associazione *Rousseau* ha, infatti, sospeso l'erogazione dei servizi, adducendo a giustificazione il mancato versamento da parte di numerosi parlamentari del

[25] Art. 1, lett. c) dello Statuto del MoVimento 5 Stelle 2017-2021; sul punto, G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., p. 2, rileva criticamente che "benché teorizzi che la rete *internet* costituisce la dimensione naturale per lo svolgimento dell'azione politica, il MoVimento 5 Stelle non è titolare di una propria piattaforma digitale".

MoVimento dei contributi previsti [26]. Dall'altra, il MoVimento, dopo aver attraversato un periodo di forti tensioni interne è giunto all'elaborazione di un nuovo Statuto, con il quale è stato reciso qualunque legame con l'associazione *Rousseau* e la relativa piattaforma. All'art. 2, lett. d), del nuovo Statuto, approvato dagli iscritti con una consultazione *online* il 3-4 agosto 2021, si legge, infatti che: "Il MoVimento 5 Stelle promuove, attraverso idonee piattaforme *Internet* o altre modalità, eventualmente anche non telematiche, il coinvolgimento dei propri Iscritti nel processo di individuazione di quanti provvederanno a diffondere e a realizzare le idee, i progetti e le campagne di sensibilizzazione sociale, culturale e politica dell'Associazione". Permane, quindi, il riferimento all'esigenza di implementare forme di coinvolgimento *online* degli iscritti, ma non più tramite la piattaforma *Rousseau*. Gli accenti sull'esigenza di affermare forme di democrazia partecipativa o addirittura diretta si fanno, peraltro, più sfumati [27]. Pur non abbandonando la filosofia partecipazionista, il "nuovo" MoVimento assume sul punto una posizione decisamente più morbida rispetto alle tesi, radicali, sull'instaurazione di una ipotetica democrazia diretta digitale proposte dai padri fondatori e che si spiega con la progressiva istituzionalizzazione e normalizzazione del movimento (o meglio partito) in corso negli ultimi anni [28]. Al fine di sostituire la piatta-

---

[26] Nel Comunicato dell'Associazione *Rousseau* del 23 aprile 2021, può leggersi "a fronte dell'enorme mole di debiti cumulati dal MoVimento 5 Stelle nei confronti dell'Associazione Rousseau e della decisione di chi ritiene di essere il gruppo dirigente del MoVimento di impartire ai portavoce un invito diretto a violare espressamente lo Statuto stesso del MoVimento, omettendo di versare, già dal mese di aprile, il contributo stabilito per i servizi erogati, questa mattina abbiamo dovuto comunicare a tutto il personale di Rousseau che siamo costretti ad avviare le procedure per la cassa integrazione. Oggi non è più possibile, infatti, sostenere le spese necessarie per il personale che lavora quotidianamente ai 19 servizi di cui il MoVimento 5 Stelle usufruisce".

[27] Recita l'art. 2, comma 1, del nuovo Statuto del 2021 in proposito: "Il rapporto tra cittadini e i propri rappresentanti deve essere costantemente alimentato. È alla base del buon funzionamento della nostra società. In questa prospettiva si inseriscono interventi diretti a migliorare la qualità del sistema rappresentativo, ma anche a rafforzare gli istituti di democrazia partecipativa, attraverso i quali i cittadini sono direttamente coinvolti nell'assunzione delle decisioni di interesse collettivo".

[28] Sul nuovo statuto, cfr. D. CODUTI, *L'organizzazione del M5S nel nuovo statuto: equilibrio tra poteri e equilibrio di potere*, in *Forumcostituzionale.it,* 2021, 3, pp. 506-

forma *Rousseau*, il MoVimento ha siglato un accordo con la piattaforma *SkyVote*, di proprietà della società Multicast Srl, la quale consente esclusivamente le consultazioni e il voto *online* degli iscritti su quesiti determinati o per la scelta di specifiche cariche e il cui uso è stato sino a d'ora marginale, specie se paragonato al peso e all'eco che ebbe la piattaforma Rousseau, specie nei primi anni di operatività.

### 2.1. *La piattaforma* Rousseau*: descrizione e funzionamento operativo.*

Attiva a partire dal 2016, la piattaforma *Rousseau* ha costituito sino alla metà del 2021 il "Sistema operativo" del MoVimento 5 Stelle ed è stata, nel tempo, progressivamente implementata con una serie di applicazioni e funzioni [29].

Una prima versione embrionale esisteva, per la verità, sin dal 2012, ma la piattaforma è entrata pienamente in funzione solo nel 2016, nel giorno della scomparsa, il 12 aprile, del suo ideatore Gianroberto Casaleggio. Nel corso del tempo diversi cambiamenti sono stati apportati e nuove applicazioni, che inizialmente non esistevano, sono state introdotte. Anzitutto, "*Lex Iscritti*", funzione che consentiva ad ogni iscritto al MoVimento 5 Stelle di presentare una propria proposta, la quale, dopo una serie di passaggi che portavano ad una selezione su ogni materia delle

517; G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., pp. 7-8, osserva che "la modifica statutaria del 2021 non mette in discussione i caratteri del partito digitale tratteggiati dalla versione precedente del testo […] un importante elemento di discontinuità è tuttavia costituito dalla eliminazione del rapporto esclusivo con la piattaforma Rousseau previsto dallo statuto del 2017".

[29] Si precisa che oggi la piattaforma risulta completamente disabilitata stante il fatto che il MoVimento 5 Stelle e l'Associazione *Rousseau*, che ne era proprietaria, hanno interrotto il loro rapporto. La vicenda, come già ricordato, risale alla primavera del 2021 quando, dopo una serie di tensioni, il 24 aprile l'Associazione *Rousseau*, proprietaria dei diritti sulla piattaforma, e il MoVimento 5 Stelle hanno annunciato di aver posto fine alla loro collaborazione, innescando, peraltro, una controversia sulla titolarità dei dati degli iscritti. In seguito, il MoVimento 5 Stelle ha stipulato un accordo con la piattaforma *SkyVote*, di proprietà della Multicast srl, che ha quindi sostituito "*Rousseau*" con lo scopo di permettere di continuare a tenere le consultazioni *online* degli scritti al MoVimento, cfr., per una più analitica descrizione dei fatti, T.E. FROSINI, *Le liti nel M5S sono la fine della politica affidata al web. Una proposta*, in *Formiche.net*, 8.5.2021.

due proposte più votate, veniva poi affidata ad un "parlamentare-tutor", deputato a tradurla in un disegno di legge. Ad essa si affiancavano "*Lex Parlamento*", "*Lex Regionale*" e "*Lex Europa*", funzioni dedicate alla partecipazione da parte degli iscritti alla scrittura delle leggi nazionali, proposte da deputati e senatori, delle leggi regionali avanzate dai consiglieri regionali, dei rapporti di iniziativa proposti dai parlamentari europei. Esistevano poi una serie di aree ulteriori, alle quali non è possibile dedicare, in questa sede, un'analisi approfondita: "*Fund Raising*", funzione che permetteva di effettuare donazioni all'Associazione *Rousseau*, proprietaria della piattaforma; "*Scudo della Rete*", che consentiva agli iscritti ed eletti del MoVimento 5 Stelle di ricevere assistenza legale e di raccogliere donazioni volontarie per un sostegno nelle eventuali attività giudiziarie che li vedessero coinvolti; "*Activism*", funzione che raccoglieva tutti i passaggi più significativi della storia del MoVimento 5 Stelle, nonché le iniziative future; "*Sharing*", che permetteva la condivisione di atti comunali e regionali tra gli eletti nei diversi enti locali del MoVimento 5 Stelle; "*E-Learning*", ideata con lo scopo di fornire un supporto formativo a tutti gli iscritti; "*Call to Action*", la quale dava la possibilità a tutti i cittadini di partecipare, socializzare e collaborare attraverso la rete su progetti condivisi; "*Open Comuni*", che consentiva di formare direttamente *online* una lista di candidati per concorrere alle elezioni amministrative; "*Open Candidature*", che permetteva agli iscritti di compilare il proprio profilo inserendovi le informazioni in vista di una eventuale candidatura per le elezioni regionali, politiche o europee; "*Segnalazioni*", che consentiva di inviare ai probiviri segnalazioni riguardanti comportamenti contrari o lesivi dei valori della comunità; "*Portale Talenti*", che serviva per informare sulle posizioni lavorative aperte nell'ambito dell'azione istituzionale e permetteva di inviare la propria candidatura; "*Portale Eventi*", che consentiva a tutti gli iscritti di partecipare a incontri o eventi formativi, sia fisici che *online*; "*Open Progetto*", che permetteva di creare e condividere con la comunità progetti; "*Ricerca Iscritti*", che consentiva di cercare i profili di tutti gli iscritti che hanno deciso di mettere i propri dati a disposizione; "*Idea*", che avrebbe dovuto fungere da spazio di confronto tra gli iscritti sui progetti presentati, ma che non è mai stata effettivamente implementata a causa della successiva disabilitazione della piattaforma.

Tra tutte queste applicazioni, tuttavia, quella che è risultata centrale è

stata la funzione "*Vota*" [30], la quale veniva attivata ogniqualvolta gli iscritti fossero chiamati a scegliere i candidati per le diverse tornate elettorali, a votare il programma del MoVimento, o, più in generale, a esprimersi su un tema o una questione specifica per il tramite di veri e propri referendum *online* [31]. Ed è proprio a partire dal ruolo centrale che ha assunto il momento del voto all'interno della logica complessiva della piattaforma che proseguirà la presente analisi.

2.1.1. *La centralità del voto nel "sistema* Rousseau*": i referendum* online.

Uno dei tratti caratterizzanti la piattaforma *Rousseau* è stato l'elevato numero di volte in cui gli iscritti sono stati chiamati ad esprimere le proprie preferenze sulle tematiche e per i fini più disparati. Numerose consultazioni hanno, infatti, riguardato nel corso degli anni di operatività della piattaforma questioni relative non solo alla gestione interna del MoVimento (espulsioni, nomina del capo politico, primarie *online*, programma elettorale), ma anche, e soprattutto, decisioni politiche strategiche, come, ad esempio, quelle in merito alle alleanze di governo [32].

---

[30] Una funzione molto simile, come si vedrà, è stata posta alla base del funzionamento della nuova piattaforma, non a caso denominata *SkyVote*.

[31] A conferma, cfr. l'art. 4, lett. a), dello Statuto del MoVimento 5 Stelle in vigore dal 2017 al 2021, ossia durante il funzionamento della piattaforma *Rousseau*, che così recitava: "Competono agli iscritti, mediante lo strumento di democrazia diretta e partecipata costituito dalla consultazione in Rete, le seguenti decisioni fondamentali per l'azione politica del MoVimento 5 Stelle:

– elezione del Capo Politico;

– elezione del Garante;

– elezione dei componenti del Comitato di Garanzia;

– elezione dei componenti del Collegio dei Probiviri;

– scelta dei candidati ed approvazione del programma politico da presentare, sotto il simbolo del MoVimento 5 Stelle, alle elezioni politiche, europee, regionali e amministrative;

– approvazione delle proposte di legge proposte dagli iscritti;

– ratifica della sfiducia al Capo Politico, ovvero approvazione della mozione di sfiducia al Capo Politico su proposta del Garante;

– ogni altra decisione rimessa alla consultazione in Rete in virtù del presente Statuto".

[32] A partire dal 2016, 334 sono state le votazioni svolte (con una media, quindi, di una ogni 4 giorni).

Procedendo con ordine, prima ancora che venisse implementato *Rousseau* nel 2016, si ricordano le votazioni tenutesi direttamente sul blog di Beppe Grillo, come quelle per la scelta della figura da candidare nel 2013[33] e, nuovamente, nel 2015[34] alla Presidenza della Repubblica, la decisione di abrogare il reato di immigrazione clandestina nel 2014[35], l'adesione all'EEFD a seguito delle elezioni europee sempre del 2014[36]. La prima consultazione tenutasi propriamente su *Rousseau* risale al 5 luglio 2016, quando si votò su 129 proposte presentate su "*Lex Iscritti*". Parteciparono alla votazione 15920 iscritti, esprimendo 72904 preferenze. I due progetti selezionati furono, in particolare, quello per l'inserimento del vincolo di mandato in Costituzione e sul reato di prostituzione clandestina. Seguirono numerose votazioni sulle modifiche da apportare al "Non Statuto", al "Codice Etico", l'elezione di Luigi Di Maio a Capo politico e a candidato premier nel 2017[37], la definizione del programma in vista delle elezioni politiche del 2018, l'approvazione del "Contratto di Governo" con la Lega per la formazione del Governo Conte I nella primavera del 2018[38], la negazione dell'autorizzazione a procedere *ex* art. 96 Cost. nei confronti del Ministro dell'Interno Salvini nell'ambito del c.d. "Caso Diciotti"[39] nel febbraio 2019, la riconferma del Ministro Di Maio a Capo politico a seguito della sconfitta alle elezioni europee del 2019[40], il via

[33] In 28.518 parteciparono alla votazione. I primi tre candidati scelti furono Milena Gabanelli (5.796 preferenze), Gino Strada (4.938 preferenze) e Stefano Rodotà (4.667 preferenze).

[34] Il primo candidato risultò Ferdinando Imposimato con il 32% (16.653 preferenze), secondo Romano Prodi con il 20% (10.288 preferenze), terzo Nino Di Matteo con il 13% (6.693 preferenze).

[35] In quasi 16mila si schierarono per l'abrogazione, 9mila per il mantenimento. La base prese, e rimane tutt'oggi uno dei rari casi in questo senso, una decisione contraria rispetto alle indicazioni dei leader di partito. Su questo aspetto si tornerà a breve.

[36] Il 78,1% dei votanti si espresse, in quell'occasione, a favore dell'entrata nel gruppo parlamentare in questione.

[37] I votanti in questo caso furono 37.442, di cui 30.936 favorevoli.

[38] Votarono 44.769 iscritti, di cui il 94% a favore.

[39] I votanti risultarono 54.417, di cui il 59,05% si schierò contro la decisione di concedere l'autorizzazione.

[40] *Rousseau* registrò un record di partecipazioni: 56.127 votanti, con l'80% di "sì" (44.849), e il 20% di "no" (11.278).

libera alla formazione del Governo Conte II, fondato su un'alleanza tra Partito democratico e MoVimento 5 Stelle nel settembre 2019 [41], la decisione di partecipare con liste autonome nel novembre 2019 alle elezioni regionali in Calabria e Emilia Romagna [42], il via libera al c.d. "mandato zero" e alle alleanze locali nell'agosto del 2020 [43]. Tra le ultime votazioni più significative non può poi dimenticarsi quella con cui fu approvata la scelta del MoVimento di appoggiare il nascente Governo Draghi, tenutasi l'11 febbraio 2021 [44], una volta che l'ex Presidente della BCE aveva già ottenuto l'incarico da parte del Presidente della Repubblica il 3 febbraio dello stesso anno (il nuovo Governo presterà giuramento soli due giorni più tardi, il 13 febbraio). Molte sono state anche le votazioni in merito all'espulsione di membri del MoVimento (dal 2012 si calcolano oltre 100 espulsioni). I dati dimostrano, quindi, un elevato numero di occasioni in cui gli iscritti sono stati chiamati ad esprimersi sulle questioni più disparate, sebbene occorra parimenti segnalare una diminuzione dell'affluenza media da un iniziale 60% degli utenti registrati al 30% di iscritti per le consultazioni degli ultimi anni, anche se con delle eccezioni in senso positivo (segnate, al contrario, dal raggiungimento di record di partecipazione), come nel caso della votazione che aveva riconfermato Luigi Di Maio come Capo politico e, soprattutto, quelle in merito all'entrata del MoVimento nei Governi Conte II, nel 2019, e Draghi, nel 2021 [45].

Apparentemente, quindi, la piattaforma *Rousseau* prometteva di au-

---

[41] In quell'occasione su ben 73mila votanti, 63mila votarono a favore.

[42] Votarono in quella circostanza in 27.273, su un totale di 125.081 aventi diritto iscritti.

[43] In 39mila si espressero per la revoca del mandato zero, in 29mila a favore delle alleanze locali.

[44] Dei 74.537 partecipanti al voto, record assoluto e non più raggiunto per una singola consultazione via web sulla piattaforma, il 59,3% si è espresso favorevolmente, pari a 44.177 voti, i contrari sono stati 30.360 (pari al 40,7 %).Un'analisi complessiva dei dati, sebbene solo fino alla fine del 2019, è rinvenibile anche in P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., pp. 182-183 ed è in linea con quanto qui riportato.

[45] Cfr., sul punto, L. MOSCA-C. VACCARI, *La progressiva ibridazione dei repertori comunicativi del Movimento*, in P. CORBETTA (a cura di), *M5s. Come cambia il partito di Grillo*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 195-237. Più di recente, P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 159 ss.

mentare il potere della base degli iscritti sulle scelte del MoVimento. In realtà, ad uno sguardo più attento, le cose non stavano esattamente così. Se, infatti, nell'ottica del "sistema *Rousseau*", centrale risultava proprio il momento del voto, quale espressione di volontà da parte del singolo iscritto, numerosi dettagli disvelano la reale natura del modello proposto dal MoVimento.

Anzitutto, una prima caratteristica risiedeva nella quasi totale assenza di regole predeterminate di carattere procedurale, che disciplinassero le procedure interne della piattaforma. L'art. 4 dello Statuto del MoVimento 5 Stelle al tempo in vigore, rubricato "Democrazia diretta e partecipata", delegava alla completa discrezionalità del Capo politico (o del Garante) la decisione in merito all'indizione delle consultazioni *online*, cui potevano partecipare solo gli iscritti al MoVimento da almeno 6 mesi [46]. Era necessario un preavviso di 24 ore, in cui fossero indicati gli argomenti oggetto della votazione, la data, l'orario iniziale e finale e le modalità di voto; la durata della consultazione *online* non poteva essere, infine, inferiore ad otto ore (limite innalzato, oggi, a dieci ore). Similmente si esprime il nuovo Statuto del MoVimento, attualmente vigente, che, pur non facendo più riferimento a *Rousseau* come piattaforma di riferimento per le ragioni più volte spiegate, continua a prevedere la possibilità di fare ricorso a consultazioni online e a lasciare nelle mani del Presidente (figura che ha sostituito il Capo politico) la decisione in merito all'indizione delle stesse [47]. Ne derivano, pertanto, votazioni attivate sulla base della mera

[46] L'art. 4 dello Statuto vigente nel periodo 2017-2021 recitava precisamente:

"b) la consultazione in Rete degli iscritti, in sessione nazionale o nelle eventuali articolazioni locali secondo il livello territoriale di competenza, è indetta dal Capo Politico ovvero, in sua assenza od inerzia, dal Garante.

c) possono prendere parte alla consultazione in Rete tutti gli aderenti con iscrizione in corso di validità al momento della sua convocazione. Non possono prendere parte alle consultazioni gli iscritti da meno di 6 mesi e gli iscritti destinatari di provvedimenti disciplinari di sospensione od espulsione". Cfr. A.Z. LANZAFAME, *Alcuni partiti di "nuova generazione" visti attraverso i loro statuti. Tendenze e problemi,* in *DPER Online*, 2019, 2, p. 158; M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., p. 114.

[47] L'art. 7 dell'attuale Statuto sancisce infatti:

"a) Competono a coloro che risultano regolarmente Iscritti al MoVimento 5 Stelle, mediante lo strumento di democrazia diretta e partecipata costituito dalla consultazione in Rete, le seguenti decisioni fondamentali per l'azione politica del MoVimento 5 Stelle:

discrezionalità del gruppo dirigente, limitando il potere effettivamente trasferito alla base e minando, con tutta evidenza, la democraticità interna dell'organizzazione [48]. E ne consegue, altresì, che sulle singole questioni sia altamente improbabile, dato anche lo scarso preavviso, che si sviluppi un preventivo dibattito interno, con un ponderato scambio di ragioni e opinioni. Trattasi di uno dei profili di distinzione più evidenti rispetto ad altre esperienze di partecipazione politica informatizzata, come ad esempio quella sperimentata dalla piattaforma *LiquidFeedback* (*infra* § 3), che fu progettata per rendere le decisioni degli utenti visibili a tutti gli

– elezione del Presidente;

– elezione del Garante;

– elezione dei componenti del Comitato di Garanzia;

– elezione dei componenti del Collegio dei Probiviri;

– individuazione dei candidati, nei limiti e con le modalità stabilite dai relativi Regolamenti;

– approvazione del programma politico da presentare, sotto il simbolo del MoVimento 5 Stelle, alle elezioni politiche ed europee ed eventualmente, su iniziativa del Presidente, regionali e amministrative;

– approvazione delle proposte di legge proposte dagli Iscritti, in particolare dai Gruppi territoriali e approvate dal Comitato nazionale progetti;

– conferma della sfiducia al Presidente, al Garante, al Comitato di Garanzia, o suoi singoli componenti, o al Collegio dei Probiviri, o suoi singoli componenti;

– ogni altra decisione rimessa alla consultazione in Rete in virtù del presente Statuto.

b) La consultazione in Rete di coloro che sono regolarmente Iscritti al MoVimento 5 Stelle, in sessione nazionale o nelle eventuali articolazioni locali secondo il livello territoriale di competenza, è indetta con cadenza annuale dal Presidente ovvero, in caso di sua assenza od inerzia, dal Vicepresidente vicario, o, in mancanza, dal Garante.

[…]

d) possono prendere parte alla consultazione in Rete tutti gli Iscritti al MoVimento 5 Stelle con iscrizione in corso di validità al momento della sua convocazione. Non possono votare gli Iscritti da meno di 6 (sei) mesi, gli Iscritti nel periodo di sospensione (anche in via solo cautelare) e gli Iscritti esclusi dall'Associazione, ancorché con provvedimento non definitivo, ed i Sostenitori". Tuttavia, un profilo di differenza rispetto al passato risiede nel fatto che il nuovo Statuto, all'art. 7, lett. h), circoscrive la possibilità di disporre l'inefficacia di una deliberazione, ed eventualmente la sua ripetizione, solo qualora siano rilevati vizi, irregolarità o violazioni di norme statutarie, del codice etico o regolamentari nel corso di svolgimento della stessa che possono aver alterato il risultato, in questo senso quindi limitando la discrezionalità del gruppo dirigente nella ripetizione delle votazioni, G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., p. 9.

[48] *Ivi*, p. 5.

iscritti, così da favorire la costruzione progressiva di proposte condivise "dal basso", più che indire referendum su decisioni politiche strategiche [49].

Al contrario, *Rousseau* (ma lo stesso può dirsi, come si vedrà, della nuova piattaforma *SkyVote*, *infra* § 2.2) riduceva al minimo la discussione e il confronto dialettico – e quindi la dimensione deliberativa (*supra* Cap. 1, § 3.2) [50] – ponendo piuttosto al centro il momento della consultazione, del voto, costruito su referendum binari, che risultavano così cruciali per tutta una serie di attività di gestione interna della vita del MoVimento. Conseguentemente gli iscritti erano relegati ad un ruolo puramente "reattivo". Nel "sistema *Rousseau*" le votazioni implicavano la scelta, infatti, tra un numero limitato di opzioni e prevalevano quasi sempre rispetto ad una discussione aperta che consentisse ai partecipanti di definire, anche qualitativamente, il contenuto delle proposte o delle decisioni da assumere [51]. Le consultazioni non avevano, inoltre, ad oggetto proposte provenienti direttamente dagli iscritti, ma erano indette per decidere esclusivamente questioni calate dall'alto (secondo, quindi, una logica prettamente *top-down*, piuttosto che *bottom-up*). I referendum *online* si sono, quindi, rivelati strumenti diretti ad ottenere la mera ratifica di decisioni, in realtà, già assunte dalla leadership [52].

Lo testimoniano anche le modalità di formulazione dei quesiti, connotati spesso da una evidente carica suggestiva e condizionante. L'esito delle consultazioni interne è stato pertanto altamente prevedibile, con risultati che, solo raramente, hanno smentito le indicazioni provenienti dalla dirigenza (basti pensare che solo in due occasioni in tutta la storia, ormai più che decennale, del MoVimento, la base ha votato in dissenso

---

[49] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., pp. 179-189.

[50] Cfr. P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 180, che evidenzia: "la democrazia digitale prevalente nei partiti digitali è chiaramente quella controllata dall'alto: più orientata verso la votazione, più verso la democrazia rappresentativa e plebiscitaria che verso quella deliberativa, come si nota nella rilevanza acquisita delle votazioni su candidati, *leadership* e politiche in un certo numero di formazioni emergenti".

[51] *Ivi*, p. 189, che parla in proposito di democrazia "controllata". Cfr., anche, A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica*?, cit., p. 67; M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., p. 113; G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., p. 5.

[52] Su questi aspetti, da ultimo, G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., pp. 4-6.

rispetto alle indicazioni del Garante, ossia Beppe Grillo, o dei Capi politici/Presidenti che si sono succeduti, in particolare Di Maio e Conte: la prima in coincidenza della già ricordata consultazione sull'abrogazione del reato di immigrazione clandestina nel 2014; la seconda quando fu indetto un referendum per decidere se una delegazione del MoVimento avrebbe dovuto incontrare l'allora Presidente del Consiglio incaricato, Matteo Renzi, durante le consultazioni per la formazione del nuovo esecutivo sempre nel 2014). È pur vero che per quanto criticabile, un simile esito era a ben vedere, almeno in parte, inevitabile, a testimonianza del ruolo centrale che anche nella realtà digitale il partito continua a svolgere come cinghia di trasmissione e filtro delle istanze provenienti dal basso (*infra* §§ 6 e 7).

Un esempio del carattere tendenzialmente plebiscitario, etero-diretto e reattivo, piuttosto che autenticamente partecipativo e deliberativo delle consultazioni *online* su "*Rousseau*", è testimoniato, peraltro, da numerosi episodi. Tra i più significativi, si può, anzitutto, ricordare il referendum *online* indetto, agli inizi del 2019, per decidere sul c.d. "Caso Diciotti", in un momento in cui il MoVimento 5 Stelle era, come noto, al governo alleato con la Lega (Governo Conte I). In quell'occasione, gli iscritti, con pochi giorni di preavviso, furono chiamati a votare sulla scelta se i senatori del MoVimento 5 Stelle dovessero esprimersi a favore dell'autorizzazione a procedere, ai sensi dell'art. 96 Cost., nei confronti del Ministro dell'Interno Matteo Salvini, a seguito della richiesta avanzata dal Tribunale di Catania il 7 dicembre 2018 per il reato di sequestro di persona aggravato, commesso, ad avviso degli inquirenti, dal ministro nell'esercizio delle proprie funzioni in assenza di una delle due esimenti previste dalla disposizione costituzionale. La votazione, tenutasi il 18 febbraio 2019, dalle ore 11 alle 20 – in un breve lasso temporale quindi e, peraltro, con alcune interruzioni a causa di un eccessivo numero di richieste di accesso (tanto che fu prorogata fino alle ore 21.30) – è stata preceduta da un post sul Blog delle Stelle (l'organo ufficiale di comunicazione del Movimento), dalla carica quantomeno suggestiva, in cui si avvertiva come: "questo non è il solito voto sulle immunità dei parlamentari. Di questi casi si occupa l'articolo 68 della Costituzione e su quelli del MoVimento 5 Stelle è sempre stato ed è inamovibile: niente immunità, niente insindacabilità. Nessuna protezione per i politici che devono rispondere delle

loro azioni individuali. [...] Questo è un caso diverso: stiamo parlando dell'articolo 96 della Costituzione. Nello specifico questo è un caso senza precedenti perché mai in passato si è verificato che la magistratura chiedesse al Parlamento di autorizzare un processo per un ministro che aveva agito nell'esercizio delle sue funzioni e non per azioni fatte per tornaconto privato o personale (tangenti, truffa, appalti, etc.): in questo caso non ci porremmo neppure il problema e lo spediremmo in Tribunale".

Lo stesso quesito, formulato in modo ambiguo [53], recitava: "Il ritardo dello sbarco della nave Diciotti, per redistribuire i migranti nei vari paesi europei, è avvenuto per la tutela di un interesse dello Stato? – Sì, è avvenuto per la tutela di un interesse dello Stato, quindi deve essere negata l'autorizzazione a procedere; – No, non è avvenuto per la tutela dell'interesse dello Stato, quindi, deve essere approvata l'autorizzazione a procedere", con il rischio che, specie in seguito ad una lettura superficiale del testo, chi decidesse di votare "sì", invece che concedere l'autorizzazione, si esprimesse contro la stessa. L'esito della votazione, verosimilmente anche data la carica politica e la rilevanza mediatica del caso, vide un'elevata partecipazione rispetto alla media (52.417 votanti), con una forte prevalenza (59,05%) di voti contrari all'autorizzazione a procedere.

Ancora più eclatante la vicenda relativa alla richiesta formulata alla base degli iscritti l'11 febbraio 2021 in merito alla possibilità o meno per il MoVimento di sostenere il nascente Governo presieduto da Mario Draghi, cui il Presidente della Repubblica Mattarella aveva alcuni giorni prima affidato l'incarico. Il quesito presentato così recitava: "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?". La consultazione fu, peraltro, preceduta da un video, postato a seguito delle consultazioni con lo stesso Presidente incaricato dal Garante del MoVimento, Beppe Grillo, con il quale si intendeva convincere gli attivisti della bontà della scelta di sostenere il nuovo Governo, facendo in particolare leva sulla creazione di un "Super Ministero" per la Transizione ecologica. Dei 74.537 partecipanti al voto, record assoluto e non più raggiunto per una singola consultazio-

[53] Su cui v. A. D'ATENA, *Democrazia illiberale*, cit., p. 592.

ne *online* sulla piattaforma, il 59,3% si espresse favorevolmente, pari a 44.177 voti, i contrari furono 30.360 (pari al 40,7%).

Orbene, i casi ora illustrati possono fornire indizi utili, per tracciare le coordinate entro cui ricomprendere i tratti salienti dell'idea di democrazia di cui la piattaforma *Rousseau* si è fatta portatrice (e che, come si dirà al termine dell'analisi, possono ritrovarsi anche nella nuova piattaforma del MoVimento, *SkyVote*, a riprova del fatto che lo strumento informatico è, in realtà, servente rispetto alla concezione con cui una certa forza politica intende il rapporto con la propria base di riferimento).

Anzitutto, il fatto che la possibilità di intervento dell'iscritto si limiti ad un referendum *online* "SI/NO", impostato su scelte binarie e in un breve lasso temporale, porta ad escludere che ci si trovi di fronte ad un esempio di democrazia deliberativa digitale infra-partitica (*supra* Cap. 1, § 3.2), proprio poiché manca, quasi del tutto, quello scambio dialogico di ragioni in condizioni di parità che dovrebbe portare alla definizione di scelte condivise e ponderate, sulla base della c.d. "saggezza della moltitudine", come auspicata dai primi teorici della democrazia digitale (*supra* Cap. 2, § 2.1).

In secondo luogo, sebbene più volte i maggiori esponenti del MoVimento (si pensi all'intervista di Davide Casaleggio al quotidiano "La Verità", postata sul Blog delle Stelle del 23 luglio 2018), abbiano fatto riferimento alla piattaforma come esempio di democrazia diretta e partecipativa, alcune precisazioni sono, sul punto, doverose. Se forme di consultazione telematica come quelle poc'anzi ricordate hanno, in effetti, favorito la partecipazione degli iscritti alle scelte di vita del partito e talora consentito, quantomeno indirettamente (come nel "caso Diciotti" o nella scelta di dare il via libera alla formazione di un determinato Governo, come nelle ipotesi dei Governi Conte II e Draghi), di incidere non solo sulla vita interna del partito, ma anche, di riflesso, sulla gestione della cosa pubblica – peraltro con riferimento a passaggi della vita politico-istituzionale del Paese tutt'altro che irrilevanti – alcuni distinguo sono necessari.

Al netto, infatti, dei pur certificati problemi di sicurezza, integrità, manipolazione e tracciabilità delle operazioni di voto [54], su cui in questa

[54] Cfr. il Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali n. 9101974 del 4 aprile 2019 (in particolare §§ 3.3, 3.4, 3.5), che segue ad altra decisione (n. 548

sede non ci soffermerà, le modalità sin qui descritte inducono a ritenere che più che ipotesi di genuina democrazia diretta o partecipativa, si sia trattato di consultazioni in cui la base veniva sì chiamata a votare, ma sostanzialmente per ratificare decisioni preconfezionate e calate dall'alto, in una logica quindi prettamente *top-down* e non *bottom-up*. Lo scarso preavviso con cui le votazioni venivano indette, il breve tempo a disposizione per decidere (che tendeva a favorire, di conseguenza, la partecipazione degli iscritti più attivi e vicini alla linea del partito), i quesiti posti in maniera tendenziosa, hanno spinto inevitabilmente la (ristretta) base a uniformarsi alle decisioni prese dal vertice. A ciò si aggiunga che la quasi totale assenza di regole prestabilite, che definissero quando, su quali tematiche e con quali procedure la stessa dovesse essere consultata, ha vanificato le aspettative di maggiore democraticità e trasparenza in relazione ai diritti e poteri degli iscritti che sarebbero derivate da queste innovative modalità di organizzazione interna. La predeterminazione di quesiti e di risposte congeniali, il contingentamento dei tempi di discussione e votazione, nonché la restrizione della facoltà di scelta ad un secco "sì" o "no", hanno così reso la partecipazione politica fittizia, senza un'opportunità reale di discussione e confronto [55].

---

del 21 dicembre 2017), con cui il Garante aveva già prescritto ai titolari (all'epoca Associazione *Rousseau* e Beppe Grillo) del trattamento dei dati degli utenti dei siti web ww.movimento5stelle.it, www.rousseaumovimento5stelle.it, www.Beppegrillo.it una serie di adempimenti al fine di rendere i trattamenti dei dati personali degli iscritti conformi ai principi della disciplina in materia di *privacy*. G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., p. 6, rileva, come principali criticità, il fatto che la piattaforma adottasse un *software* a "codice chiuso", di cui disponeva soltanto l'associazione Rousseau; che fosse sprovvista di efficaci meccanismi contro la manomissione dei risultati; infine, che l'associazione disponesse del database degli iscritti e dei verbali delle votazioni. Tanto che nel provvedimento del Garante del 4 aprile 2019 può leggersi: "la piattaforma *Rousseau* non gode delle proprietà richieste da un sistema di *e-voting* […] e non appare in grado, tra l'altro, né di prevenire gli eventuali abusi commessi da addetti interni, né di consentire l'accertamento a posteriori dei comportamenti da questi tenuti".

[55] Sui profili più critici delle consultazioni via web, cfr. S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, 1993, 4, p. 574 ss.; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 201; D. PITTERI, *Democrazia elettronica*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 16; M. CUNIBERTI, *Nuove tecnologie della comunicazione e trasformazioni della democrazia*, in ID. (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comu-*

A riprova della tendenza alla degenerazione plebiscitaria di simili forme di consultazione, basti rilevare che nella quasi totalità delle circostanze gli iscritti hanno votato, come si diceva, a larga maggioranza secondo le indicazioni del partito [56].

Si è venuto così a realizzare un esperimento di partecipazione infrapartitica controllata dall'alto, ove gli iscritti erano relegati ad un ruolo meramente reattivo [57] e dove il vertice continuava a mantenere il primato

---

*nicazione. Profili costituzionali e pubblicistici*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 349 ss.; L. MOSCA, *Problemi e limiti del modello organizzativo "cybercratico" nell'esperienza del Movimento 5 Stelle,* in *Ragion Pratica*, 2015, 1, p. 42; F. GALLO, *Lectio magistralis "Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*", in *www.cortecostituzionale.it*, p. 4 ss.; G. GIACOMINI*, Da Rousseau a rousseau.it. L'ideale della democrazia diretta attraverso il digitale*, in *Biblioteca della libertà*, 2020, 27, pp. 1-40.

[56] Sul sito *youtrend.it*, sono reperibili alcuni dati sulle consultazioni *online* più significative svoltesi in seno al MoVimento 5 Stelle nelle quali emerge quasi sempre una netta prevalenza di voti favorevoli: ad esempio, espulsione dell'onorevole Mastrangeli (88.8%), dell'onorevole Gambaro (65.8%), via libera alle consultazioni con il Governo Renzi (50.5%), adesione al gruppo EFDD (78.1%), via libera alla legge sulle unioni civili (84.4%), espulsione dell'onorevole Fucksia (92.6%), Modifica al Non-Statuto (90.0%), approvazione del contratto per il Governo del Cambiamento con la Lega (94.0%), riconferma di Di Maio come Capo politico (80%), via libera all'accordo di Governo con il Partito democratico (79.3%), conferma dell'appoggio al nascente Governo Draghi (59,5%); cfr., sul punto, P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., pp. 189-190, secondo il quale "questi risultati evidenziano che sebbene i partiti digitali abbiano costantemente sbandierato l'introduzione di nuove forme di democrazia diretta e una maggiore sensibilità nei confronti dei membri, la pratica è alquanto contradditoria. La democrazia digitale di questi partiti è decisamente controllata dall'alto. Le votazioni hanno avuto la meglio sul dibattito e la leadership ha continuato a mantenere salda presa sulla gestione delle consultazioni, mentre la base raramente ha dimostrato di godere di autonomia decisionale". Anche le votazioni su *SkyVote* hanno confermato tale tendenza, testimoniata dai seguenti dati: per la scelta sul Nuovo Statuto su 113.894 aventi diritto hanno votato in 60.940, con 53.238 sì (l'87,36%) e 7.702 no (il 12,64%). Per l'elezione del nuovo Presidente del Movimento, cui hanno preso parte 67.064 iscritti su 115.130 aventi diritto, 62.242 hanno votato a favore al conferimento dell'incarico all'ex presidente del Consiglio Conte, permettendogli di raggiungere così il 92,8% dei consensi. I contrari sono stati appena 4.822.

[57] P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 189, evidenzia come: "Le forme di democrazia plebiscitaria hanno un peso rilevante rispetto alle forme partecipative. Le votazioni che, per loro natura, implicano la scelta tra un numero limitato di opzioni, prevalgo-

sulle iniziative della base, il cui ruolo serviva più a sostenere gli obiettivi prestabiliti dall'organizzazione, che ad incidere sull'effettiva direzione di marcia della stessa, secondo meccanismi ben lontani dalle supposte pretese di disintermediazione [58]. Un modello di democrazia, quella del "sistema *Rousseau*", quindi né diretta, né partecipativa, ma piuttosto di tipo "plebiscitario", in cui il voto degli iscritti assumeva spesso la forma di mera ratifica o acclamazione di proposte predefinite.

In questo quadro, possono, inoltre, riscontrarsi due ulteriori profili che hanno contraddistinto simili forme di partecipazione politica digitalizzata.

Anzitutto, non può nascondersi il rischio che il frequente ricorso all'opinione della base (anche qualora fosse attuato secondo regole prestabilite, chiare e con cadenza regolare) possa determinare un de-responsabilizzazione della classe politica di riferimento, così ulteriormente accentuando a quella tendenza alla verticalizzazione e al leaderismo [59]. In questo senso, il menzionato "caso Diciotti" è emblematico: all'esito del voto i parlamentari del MoVimento 5 Stelle hanno votato in modo compatto contro l'autorizzazione a procedere sia in Giunta che in Aula e le voci dissenzienti hanno trovato grande difficoltà ad emergere, poiché si sarebbero poste in contrapposizione non solo con la linea dei vertici del partito, ma soprattutto con il responso della base.

Si assiste così ad una sorta di cortocircuito. Strumenti che dovrebbero consentire al singolo iscritto di esprimere direttamente e liberamente la propria volontà finiscono, in realtà, per ratificare decisioni predetermina-

---

no quasi sempre rispetto alla discussione aperta che consente ai partecipanti di definire anche qualitativamente il contenuto delle proposte". V., anche, A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica*?, cit., p. 62 che si chiede "quanto queste forme di partecipazione politica si possano considerare efficaci e il loro risultato genuino, perché spesso la predeterminazione dei quesiti, il contingentamento dei tempi della discussione e la limitazione delle risposte alla secca alternativa "SI/NO" restituiscono l'impressione di una partecipazione prevalentemente fittizia e poco capace di riempire di contenuti il rapporto rappresentativo".

[58] M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., p. 112, registrano la tendenza ad un restringimento degli spazi di democrazia interna a favore di coloro che li gestiscono dall'alto.

[59] V. A. D'ATENA, *Democrazia illiberale*, cit., p. 587 ss.

te dai leader del momento, che ottengono così una pseudo legittimazione popolare della propria linea politica, che ne risulta rafforzata. Quest'ultima, poi, sfruttando proprio la leva del responso positivo della Rete, viene, più o meno velatamente, imposta nei fatti ai parlamentari, i quali, come accennato in precedenza, si trovano in grande difficoltà a giustificare un eventuale dissenso. Se si pensa, inoltre, che i votanti sulla piattaforma rappresentano un'esigua minoranza rispetto al numero complessivo degli elettori (e degli stessi iscritti), ecco che le contraddizioni evidenziate si palesano in maniera ancor più dirompente [60].

A prima vista, si potrebbe ritenere che una simile dinamica si ponga in tensione con il principio del libero mandato, proprio per i riflessi sull'esercizio della funzione da parte dei membri del partito seduti in Parlamento (*supra* Cap. 1). In realtà, l'assenza di vincolo di carattere giuridico di conformarsi alle indicazioni della piattaforma porta a ritenere che simili condizionamenti operino piuttosto sul piano politico nella relazione tra iscritti, parlamentari e dirigenza del partito, rimanendo quindi confinati in una dimensione, come si dirà meglio oltre, fondamentalmente infra-partitica. Piuttosto, dubbi di conformità con l'art. 67 Cost. erano stati posti dalla previsione inserita nello statuto del gruppo parlamentare sempre del MoVimento, sia alla Camera che al Senato, nel corso della XVIII legislatura (ed oggi eliminata), che prevedeva il pagamento di una penale di ben 100.000 euro da parte del parlamentare in caso di espulsione o dimissioni dal gruppo determinate da dissenso politico [61]. Per quanto sicuramente l'espulsione (o le dimissioni) potessero derivare come

[60] Sottolinea il rischio che gruppi di cittadini poco numerosi, ma internamente molto motivati, possano svolgere tali strumenti a proprio vantaggio, dando vita a pericolose forme di "dittatura della minoranza", G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 110.

[61] Cfr. art. 21, comma 4, dello Statuto del gruppo del MoVimento 5 Stelle alla Camera e art. 21, comma 5, dello Statuto del gruppo al Senato della XVIII legislatura. In merito ai profili di illegittimità di una simile previsione per violazione del principio del libero mandato e ai rimedi per farla valere, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la "penale" prevista dallo Statuto del MoVimento 5 Stelle della Camera*, in *Quaderni costituzionali,* 2018, 2, pp. 484-486; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi*, 2018, 3, pp. 2-24; G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi*, 2018, 3, pp. 2-6; C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi*, 2018, 3, pp. 2-4.

conseguenza del mancato adeguamento al responso delle consultazioni svolte sulla piattaforma *Rousseau*, bisogna tenere distinti i due piani, quello politico derivante dal mancato rispetto delle indicazioni della base e quello giuridico frutto dell'applicazione della previsione statutaria da parte degli organi del partito stesso.

Se, quindi, il ricorso al consulto della base non sembra porre dubbi in tal senso, ciò non significa che non vi siano ricadute sul piano del rapporto di rappresentanza. Simili pratiche non fanno, infatti, altro che esasperare forme di personalizzazione nella relazione tra iscritti e rappresentanti, favorendo l'emersione di leadership carismatiche, in evidente contraddizione con la promessa partecipazionistica ed egualitaria di cui il MoVimento si era fatto portatore agli inizi della sua storia politica. In altre parole, formazioni nate sullo slogan dell'"uno vale uno" e del "*power back to the people*" finiscono per essere dominate da iper-leader (esempi in questo senso sono proprio figure come Beppe Grillo, per quanto riguarda il MoVimento 5 Stelle, ma anche Pablo Iglesias con riferimento a Podemos in Spagna, di cui si dirà *infra* § 4), i quali affrontano la sfiducia crescente della base nelle organizzazioni e nelle istituzioni esistenti, cercando di creare un contatto personale attraverso la comunicazione sulla rete e presentandosi come persone comuni [62]. L'*iper-leader* vuole essere visto come la "persona della porta accanto", nonostante abbia il potere e la visibilità di una celebrità, sia abile nell'utilizzo dei social media e capace di condizionare la linea politica del partito, di cui spesso è anche il fondatore (basti pensare al peso che ha avuto una figura come Grillo in tutti i passaggi più importanti della vita politica del MoVimento 5 Stelle) [63].

---

[62] Sul punto M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., pp. 98-108. Cfr. P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 235, che osserva: "il partito digitale è attraversato da una polarizzazione organizzativa che rafforza il centro e la periferia del partico a scapito dell'elemento burocratico intermedio. L'iperleader carismatico si allea con la superbase di iscritti digitali, determinando una situazione in cui una leadership verticistica e centralizzata (in alto) vive in uno stato di tensione con una massa che vuole partecipare (in basso)".

[63] Cfr. P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 207, che evidenzia come spesso l'iperleader "corrisponde non solo all'autorità carismatica ma anche all'autorità tradizionale, in cui la legittimazione della leadership si basa sul passato, sull'atto fondativo e sulla tradizione che ne consegue".

Inoltre, per quanto facilitate dal mezzo informatico, simili forme di consultazione *online* si rivelano il più delle volte inidonee a dare una risposta efficace alla complessità dei problemi e delle questioni che si pongono. In dottrina è stata al riguardo sottolineata "l'elementarietà espressiva della democrazia diretta, la quale, potendo contare su due sole parole – *Ja oder Nein* – non è in condizione di concorrere a decisioni complesse" [64]. I referendum, e a maggior ragione quelli *online*, possono essere, quindi, utilizzati esclusivamente con riferimento a scelte di tipo binario, risultando al contrario assolutamente inadeguati quando la decisione politica postula operazioni di bilanciamento tra interessi diversi, che aprono la strada ad una pluralità di soluzioni intermedie. Chiaramente anche la democrazia parlamentare ha come punto di arrivo il momento del voto, ma è preceduta da una fase durante la quale i rappresentanti partecipano alla discussione (il c.d. *government by discussion*, sui cui *supra* Cap. 1, § 1.1.4) e lo stesso dicasi per le modalità con cui si strutturava il confronto all'interno del partito di massa (*supra* Cap. 2, § 1). Riemerge qui l'incapacità di consultazioni *online* siffatte di dare vita a forme di discussione che realizzino un equo e ragionato bilanciamento degli interessi in campo e in cui, quindi, la dimensione deliberativa risulta marginale, se non del tutto assente.

Le medesime criticità sono registrabili anche nella nuova piattaforma *SkyVote*, che prevede, peraltro, come unica applicazione la possibilità di votare *online* (mentre non sono state più implementate le funzioni riconducibili all'area *Lex* della piattaforma *Rousseau*, di cui si dirà a breve *infra* § 2.1.2). Gli iscritti ricevono, infatti, sempre con poco preavviso, la notifica di indizione della consultazione – attivata su decisione discrezionale del Presidente del MoVimento – unitamente ad un link, cui accedere per poter votare: da quel momento, dispongono di 15 minuti per potere esprimere la propria preferenza ("si/no" in caso di consultazione referendaria; scelta multipla nelle altre ipotesi, come la selezione dei candidati alle primarie). Una volta espressa la preferenza, viene loro inviato un codice OTP per confermare il voto espresso. L'acquisizione del voto è, infi-

[64] A. D'ATENA, *Democrazia illiberale*, cit., p. 590, che richiama la posizione di M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918)*, in ID., *Gesammelte Schriften*, II ed., Tübingen Mor, Tübingen, 1958, p. 370 ss.

ne, assicurata dalla ricezione di una ricevuta del buon esito dell'operazione (*infra*, più specificamente, § 2.2) [65]. Al di là dei singoli aspetti procedurali e informatici che possono chiaramente differire da una piattaforma ad un'altra, la logica di fondo pare, quindi, essere rimasta la medesima del "sistema *Rousseau*": referendum *online* attivati in base alla scelta, discrezionale, dei vertici, in una logica prettamente *top-down*, tendenzialmente di carattere plebiscitario.

### 2.1.2. Lex Iscritti *e* Lex Parlamento*: un esempio (abbandonato) di partecipazione dell'iscritto all'iniziativa legislativa.*

Chiarite le modalità di consultazione degli iscritti praticate sulla piattaforma *Rousseau*, si ritiene ora utile spostare l'attenzione su quelle applicazioni che, al contrario, erano dirette a consentire agli iscritti di "interagire" con i rappresentanti nella definizione delle proposte di legge (e che non sono, tuttavia, più contemplate nella nuova piattaforma *SkyVote*, *infra* § 2.2).

"*Lex Iscritti*", definita sul portale della piattaforma come "il Parlamento di tutti i cittadini", era l'area che consentiva a tutti gli iscritti di presentare le proprie idee per la redazione di una proposta, che, a seguito di una serie di passaggi, potesse venire trasposta in un disegno di legge in Parlamento. In particolare, per presentare una proposta era necessario compilare un *form*, nel modo più esauriente possibile, indicando: il titolo; il tema che si intendeva sviluppare; la descrizione della proposta; l'ambito di riferimento; la legislazione vigente in quel dato settore; la competenza (regionale, nazionale, europea); la comparazione tra l'iniziativa che si avanzava e gli altri Paesi in cui questa fosse eventualmente già legge; l'esperienza personale del proponente che avesse indotto lo stesso a presentare quella specifica proposta. Dopo questo primo passaggio, si assisteva ad una fase successiva di "filtraggio" e "setaccio" da parte di una commissione di valutazione interna al MoVimento. Come poteva desumersi

[65] Su cui si veda il già citato art. 7 del nuovo Statuto del MoVimento 5 Stelle, rubricato *Democrazia diretta e partecipata*, che non ha apportato, come si è visto, modifiche significative rispetto allo Statuto previgente, lasciando nelle mani dei vertici del MoVimento le decisioni in merito all'attivazione delle consultazioni *online*, alla formulazione dei quesiti, ai tempi di preavviso e via dicendo, solo circoscrivendo la possibilità di ripetere le votazioni già effettuate.

dal manuale scaricabile dal sito della piattaforma stessa, le proposte dovevano presentare una serie di requisiti necessari per essere messe in votazione, quali: completezza (tutti i campi del *form* dovevano essere stati compilati correttamente); costituzionalità (la proposta di legge non poteva violare norme della Costituzione); finanziamento (occorreva che fossero riportate le eventuali coperture necessarie); coerenza (la proposta non poteva andare in contrasto con il programma del MoVimento 5 Stelle); unicità (non doveva essere già presente su "*Lex Iscritti*", "*Lex Parlamento*", "*Lex Europa*", "*Lex Regionale*" o depositata in Parlamento); congruenza (non poteva essere contraria a decisioni prese dagli iscritti nei 24 mesi precedenti). Le proposte di legge che, a giudizio della commissione di valutazione, rispettassero tali caratteristiche venivano considerate idonee e inserite tra quelle votabili nella successiva votazione. In particolare, erano aggregate secondo il tema scelto per un dato mese e caricate *online* tendenzialmente il mercoledì precedente al voto. In base al numero di proposte presenti, l'iscritto aveva a disposizione un certo numero di preferenze. All'esito di questo processo, le due leggi che fossero risultate più votate erano, in seguito, assegnate ad un deputato o senatore del MoVimento 5 Stelle, che si sarebbe preso l'incarico di trasformarle in un vero e proprio disegno di legge. A questo punto, prima della definitiva presentazione in Commissione, venivano messe in discussione su "*Lex Parlamento*", dove il progetto di legge poteva essere integrato dagli iscritti nei successivi 60 giorni. "*Lex Parlamento*" era, infatti, la sezione in cui i parlamentari del MoVimento 5 Stelle potevano inserire la prima stesura delle proposte di legge, che avrebbero voluto depositare in Parlamento. Una volta presentata, gli iscritti avevano tempo, come accennato, due mesi per prenderne conoscenza, leggere la relazione di sintesi, nonché l'articolato e, soprattutto, proporre le modifiche che ritenessero opportune, utilizzando le seguenti applicazioni: "Integrazione", "Modifica", "Obiezione", "Suggerimento" o "Vizio di forma". L'iscritto poteva anche votare i commenti preferiti (usando da una a cinque stelle), ma non era abilitato a rispondere a commenti di altri utenti.

Al termine, il parlamentare proponente avrebbe potuto – ma senza esserne chiaramente tenuto – inserire nel progetto di legge finale, da depositare in Parlamento, una o più delle modifiche avanzate [66]. Come si può

[66] Alcuni dati consentono poi di prendere coscienza della dimensione della parteci-

intuire, l'idea di fondo che accomunava queste aree della piattaforma (sia "*Lex Iscritti*", sia "*Lex Parlamento*", sia le analoghe "*Lex Europa*" e "Regionale") era quella di coinvolgere nella redazione dei progetti di legge gli iscritti, consentendogli di interagire con i rappresentanti.

Da questo punto di vista, può allora affermarsi che configurassero, almeno in linea di principio, innovativi strumenti di democrazia partecipativa digitalizzata, in quanto diretti a favorire una migliore capacità di relazione tra rappresentanti e rappresentati [67]. Si trattava di una modalità di interazione, unica nel panorama politico italiano, dal momento che nessun partito aveva mai previsto, né prevede tutt'ora, simili forme di apertura e condivisione delle proposte di legge con la base di riferimento.

Alcune precisazioni, tuttavia, sono doverose. Quanto a "*Lex Iscritti*" sussisteva, in primo luogo, un oggettivo problema di difficoltà nell'elaborazione della proposta da parte del comune cittadino (basti pensare a quanto potesse risultare gravoso verificare lo stato della legislazione esistente o valutare la sussistenza di possibili vizi di illegittimità). Il rischio era, quindi, quello di avanzare progetti di legge completamente inconsapevoli dei contesti istituzionali, normativi e fattuali su cui i proponenti aspiravano ad incidere, così da non superare la fase di filtraggio o risultare, di fatto, inattuabili [68]. Non solo. È stato rilevato che, malgrado il format iper-dettagliato da riempire, le proposte erano spesso compilate in modo essenziale e approssimativo dagli iscritti, probabilmente nella convinzione che sarebbero poi stati i parlamentari a trasformare le generiche istanze provenienti dal basso in veri e propri disegni di legge e articolati normativi [69]. Centrale risultava, inoltre, il momento in cui le proposte

---

pazione su "*Lex Parlamento*": da gennaio 2014 a novembre 2017 i parlamentari 5 Stelle hanno caricato un totale di 324 progetti di legge (una media di 81 all'anno), generando all'incirca 70.000 commenti, cfr. M. DESERIIIS, *The Direct Parliamentarism of the M5S. An Analysis of the Technological Affordance of Rousseu*, paper presentato al XXXI Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Urbino 14-16 settembre 2017, p 57; dai dati reperibili sulla piattaforma – peraltro piuttosto scarni e frammentari– il numero di proposte caricate è successivamente aumentata fino a 928 nel 2020.

[67] Secondo la già menzionata ed efficace espressione di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 295 (*supra* Cap. 1).

[68] Come rileva acutamente G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 196.

[69] Cfr. P. CERI-F. VELTRI, *Il Movimento nella rete*, cit., p. 207, che osservavano: "di

venivano scremate e selezionate. Si trattava di una fase chiaramente indefettibile, ma che finiva per essere rimessa alla totale discrezionalità del Comitato di valutazione interno [70].

Per tali ragioni, quella che veniva presentata sul portale della piattaforma come "il primo passo per la concretizzazione della democrazia diretta", in realtà, poteva, semmai, identificarsi come un esempio di democrazia partecipativa infra-partitica, in quanto all'iscritto era data sì la possibilità di avanzare una proposta, ma la decisione ultima e definitiva era rimessa ai vertici del Movimento e ai parlamentari-relatori. Si trattava di un'operazione necessaria e irrinunciabile e che, tuttavia, non ha fatto che confermare il ruolo centrale svolto, anche con riferimento a questa funzione, dal partito e di cui occorre essere consapevoli, onde evitare di cadere in fraintendimenti, anche soltanto terminologici, circa l'esatta natura di tali esperienze [71].

Un ragionamento analogo può essere sviluppato con riferimento a "*Lex Parlamento".* Anche in questo caso l'applicazione nelle intenzioni dei suoi ideatori avrebbe dovuto favorire una migliore interazione tra il singolo iscritto e il rappresentante di riferimento, dando la possibilità al primo di avanzare suggerimenti ai progetti di legge depositati sulla piattaforma; parallelamente, era, altresì, utile per il parlamentare stesso allo scopo di "rimanere in contatto", durante lo svolgimento del proprio mandato, con le istanze provenienti dalla base di riferimento, per quanto questa coincidesse in realtà con una piccola porzione dell'elettorato. Alla luce delle considerazioni che precedono ci si trovava, anche in tale ipotesi, di fronte a forme di democrazia partecipativa infra-partitica digitaliz-

---

conseguenza *Lex* per il momento si rivela più un modo per sondare gli interessi più diffusi dei partecipanti che di spingerli a legiferare in prima persona".

[70] Cfr. sul punto P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., pp. 162-163; peraltro, l'analisi delle proposte accolte fa emergere alcune incongruenze rispetto alle norme previste per la loro presentazione. Ad esempio, la già ricordata proposta di introduzione del vincolo di mandato si poneva in aperto contrasto con l'art. 67 Cost., per quanto, la compatibilità a Costituzione fosse uno dei requisiti richiesti dalla piattaforma ai fini dell'ammissibilità delle proposte di legge provenienti dalla base.

[71] P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., pp. 162-163, rileva che "i rappresentanti-relatori hanno in pratica ampia discrezionalità nel decidere quali commenti integrare nella proposta finale".

zata, ma non certo di democrazia diretta. Il parlamentare era, infatti, assolutamente libero di non recepire i suggerimenti/modifiche che gli provenissero dalla piattaforma, così come di non rispondere ai commenti degli utenti (anzi, è stato, al riguardo, rilevato come il tasso di risposta medio fosse solo del 5%) [72]. Inoltre, non può nascondersi che tratto comune di entrambe le aree *Lex* era la quasi totale assenza di un autentico scambio di opinioni e ragioni differenti di carattere "orizzontale", ovvero tra gli iscritti stessi. La piattaforma *Rousseau*, infatti, era stata concepita perlopiù per favorire la relazione "verticale" rappresentante-rappresentato, mancando quella dimensione deliberativa, che, ad avviso dei più ferventi sostenitori delle potenzialità degli strumenti di democrazia digitale, dovrebbe anzi essere il tratto qualificante dell'applicazione delle *ICT* ai processi di partecipazione democratica, in tal caso infra-partitica [73]. Il quadro era, quindi, caratterizzato da discussioni limitate e in generale da un basso tasso di partecipazione degli iscritti. Solo a titolo di esempio, la proposta più commentata, riguardante uno dei provvedimenti più importanti per il programma del MoVimento, ossia quello del Reddito di cittadinanza, aveva totalizzato solo 4.328 commenti sulla piattaforma. La maggior parte delle discussioni sulle proposte di legge aveva, quindi, avuto un numero molto inferiore di commenti, con una media di poche centinaia.

Altro profilo di criticità è stato rinvenuto nella mancanza di trasparenza circa i criteri con i quali avveniva la procedura di selezione e di modifica delle proposte, palesatasi, ad esempio, in occasione delle elezioni politiche del marzo 2018, quando emerse che il programma del partito, le cui priorità erano state dapprima individuate dagli iscritti, era in realtà stato modificato in modo significativo dai vertici prima di presentarsi alle elezioni.

---

[72] Cfr. L. MOSCA-C. VACCARI, *La progressiva*, cit., p. 230.

[73] Cfr. P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 177 osserva al riguardo che: "Nel caso del MoVimento 5 Stelle una serie di elementi deliberativi sono ospitati sulla piattaforma *Rousseau*, in particolare nelle varie funzioni di legislazione collaborativa denominate *Lex*. Il coinvolgimento effettivo dei membri nell'elaborazione di proposte rimane però molto limitato, sia perché, come detto, i rappresentanti mantengono un ruolo di selezione e di formulazione delle proposte, sia per il basso grado di partecipazione degli iscritti alle discussioni e la scarsa legittimità che ne consegue".

In conclusione, può affermarsi che, sebbene le aree della piattaforma *Rousseau* dedicate alla partecipazione degli iscritti all'iniziativa legislativa presentassero profili indubbiamente interessanti e, per certi aspetti, inediti, sarebbe occorsa, anzitutto, una maggiore regolazione dei singoli snodi procedurali, così come si sarebbe dovuta favorire una più genuina interazione sia tra iscritti e rappresentanti-relatori, che tra gli iscritti stessi.

Più in generale, e guardando al futuro, si potrebbe ipotizzare che l'accessibilità propria degli strumenti informatici possa favorire lo sviluppo di applicazioni che realizzino, all'interno dei partiti, momenti di confronto, discussione e finanche decisione su specifiche proposte tra iscritti e gruppo dirigente. Così strutturate, tali strumenti potrebbero (il condizionale è d'obbligo, dato che si tratta di esperienze rimaste isolate e che hanno dimostrato, come si è visto, tutta una serie di criticità) rivitalizzare i canali della rappresentanza politica, favorendo una maggiore democraticità interna alle forze politiche, una migliore capacità di ascolto nei confronti delle istanze provenienti dal basso e l'assunzione di decisioni più ponderate da parte dei vertici. A differenza di quanto rilevato (*supra* § 2.1.1) con riferimento alla pratica dei referendum *online*, che tende a scivolare verso esiti tendenzialmente plebiscitari, spazi di confronto, *online*, sulla redazione dei programmi o di bozze di progetti di legge, se adeguatamente regolate, potrebbero rinvigorire proprio la funzione di intermediazione che l'art. 49 Cost. riconosce ai partiti, quali cinghie di trasmissione tra rappresentati, da una parte, e rappresentanti, dall'altra[74].

Il fatto che, tuttavia, proprio il MoVimento 5 Stelle abbia deciso di abbandonare tali applicazioni con il passaggio alla nuova piattaforma *SkyVote* induce a pensare che tali auspici rimangono senza risposta, per lasciare spazio, invece, ad uno uso delle tecnologie digitali nella relazione con la base di riferimento, per lo più, per fini plebiscitari e leaderistici.

### 2.1.3. *La dimensione infra-partitica del "sistema* Rousseau*".*

Tirando le fila dell'analisi sin qui condotta, può dirsi che la piattaforma *Rousseau* si sia fatta portatrice di diverse concezioni di rappresentanza

[74] Così declinate tali esperienze di democrazia digitale si strutturerebbero come laterali e complementari ai tradizionali circuito della rappresentanza politica, senza sostituirsi ad essi, cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2017, 1, p. 41.

e partecipazione, contemporaneamente presenti al suo interno; se, pur con le criticità evidenziate, le funzioni "*Lex*" sembravano porre le basi per l'implementazione, poi in verità mancata, di sistemi deliberativo-partecipativi, la dimensione risultata alla fine predominante è stata quella dei referendum *online*, orientata al contrario verso forme di democrazia etero-diretta, plebiscitaria e reattiva, strutturate secondo logiche prettamente *top-down*.

Tanto premesso, una precisazione è, tuttavia, doverosa. Al di là, infatti, di una valutazione sulle singole funzioni sperimentate, va tenuto presente che si è, in ogni caso, trattato di mere modalità di organizzazione interna di una data formazione politica. Esse devono essere collocate, in altri termini, entro una dimensione prettamente infra-partitica. Si vuole dire che il "sistema *Rousseau*" (ma alla medesima conclusione può giungersi con riferimento a *SkyVote*) non è stato altro che uno dei possibili (sebbene certamente inedito nel panorama politico italiano) metodi con cui un partito, il MoVimento 5 Stelle in questo caso, ha inteso regolare il rapporto con la propria base di riferimento e i diritti di partecipazione dei propri iscritti. Un modello che ha determinato, come si è visto, tutta una serie di problematiche e storture, specie per quanto riguarda la tendenza a favorire una relazione di tipo cesarista, plebiscitaria e prettamente verticistica, ma che, al contempo, è rimasto pur sempre confinato all'ambito dell'organizzazione interna della vita di una data formazione politica, senza che si sia potuta rilevare, all'esterno, un'incidenza diretta sulle regole e i principi che sovrintendono il sistema rappresentativo complessivamente considerato.

In questo senso, sicuramente, le vicende più significative, data la rilevanza delle questioni sottoposte al voto *online* degli iscritti, sono state le già ricordate consultazioni inerenti la formazione del Governo Conte II e Draghi. Nel primo caso, i dirigenti del MoVimento 5 Stelle avevano subordinato il definitivo via libera all'accordo di Governo all'esito di una votazione positiva proprio sulla piattaforma *Rousseau*. Tale consultazione si è verificata in un momento piuttosto avanzato della fase di formazione del Governo, ossia in seguito allo svolgimento delle consultazioni con tutte le forze politiche da parte del Presidente della Repubblica, quando, anzi, quest'ultimo aveva già indicato nella figura del Presidente del Consiglio dimissionario Giuseppe Conte il nuovo soggetto incaricato, il quale

aveva accettato con riserva. L'*iter* era prossimo a giungere alla sua conclusione stante il fatto che i due partiti maggiori contraenti (Partito Democratico e MoVimento 5 Stelle) avevano già stipulato una prima, provvisoria, bozza di programma.

Una situazione analoga si è avuta con riferimento al Governo Draghi. Anche in quest'ultima ipotesi, infatti, la consultazione si è svolta in un momento in cui il Presidente del Consiglio incaricato aveva ricevuto l'incarico, svolto le consultazioni con le forze politiche e, di fatto, già raggiunto un accordo per un governo di larghe intese e unità nazionale. Mancava appunto "il via libera" della base del più importante partito della coalizione, il MoVimento 5 Stelle. La consultazione *online* si è inserita, quindi, in un momento cruciale di uno dei passaggi istituzionali più delicati della nostra forma di governo e, sebbene per un breve lasso di tempo, ha lasciato in attesa i vertici del MoVimento circa la decisone definitiva da assumere (stallo, tuttavia, rapidamente risoltosi, a seguito dell'esito positivo della consultazione svolta sulla piattaforma e seguito, a breve distanza, dallo scioglimento della riserva da parte del Presidente incaricato e il successivo giuramento del nuovo Governo nelle mani del Capo dello Stato).

Quel che qui si vuole evidenziare è che, in entrambi i casi, la scelta da parte dei vertici del MoVimento di far intervenire il voto sulla piattaforma in simili frangenti è stata inopportuna, per non dire irrispettosa nei confronti del ruolo del Presidente della Repubblica, considerate le tempistiche con cui è stata indetta la consultazione e la particolare delicatezza del passaggio istituzionale in cui si inseriva. Ciò nonostante, a ben vedere, si è, nei fatti, trattato di una mera consultazione interna di uno dei partiti che stavano procedendo alla formazione del nuovo Esecutivo. La sospensione dell'*iter* è avvenuta, pertanto, esclusivamente sul piano politico, alla stregua di quanto potrebbe accadere, ad esempio, nel caso in cui venisse convocata una riunione di segreteria.

In definitiva, consultazioni *online* come quelle ora menzionate, per quanto criticabili per diverse ragioni (*supra* § 2.1.1), rientrano entro i limiti tracciati dalla Costituzione, la quale lascia libertà a ciascuna formazione politica di determinare le rispettive modalità organizzative e decisionali interne. La scelta di ricorrere o meno al voto *online* della base rimane quindi confinata sul piano dell'opportunità politica, senza che pos-

sa sostenersi che da essa derivi una lesione delle prerogative costituzionali dei diversi soggetti istituzionali in campo, né del principio del libero mandato dei parlamentari. Con ciò non si vuole negare che, specie in caso di esito negativo, i dirigenti del MoVimento si sarebbero trovati nella difficile condizione di assumersi la responsabilità di adeguarsi all'indicazione degli iscritti, con le relative conseguenze sul piano della formazione dell'Esecutivo, oppure di smentirla[75]. Né si vuole giustificare una scelta che, per quanto politica, si è rivelata inopportuna e irriguardosa nei confronti della figura del Capo dello Stato.

Da quanto premesso, si può in definitiva derivare che la volontà di coinvolgere (anche) gli iscritti in decisioni così delicate non ha tanto posto problemi sul piano della legittimità costituzionale o della tenuta del sistema nel suo insieme; piuttosto si è trattato di una scelta rimessa all'autonomia del partito, che è però spia di una degenerazione, preoccupante, che vede, da una parte, la tendenza a ricorrere a consultazioni per plebiscitare decisioni assunte in realtà dall'alto e, dall'altra, una diffusa de-responsabilizzazione della classe dirigente, che tende a "scaricare" il peso politico di scelte spinose sulla (ristretta) base di riferimento, piuttosto che assumerle autonomamente e risponderne, in seguito, agli elettori.

Così contestualizzate, procedure come quelle delle consultazioni *online* sulla piattaforma *Rousseau* non pongono tanto un tema di compatibilità con i principi cardine che sovrintendono i sistemi rappresentativi (*supra* Cap. 1); piuttosto, per come concretamente attuate, oltre a tradire l'originario spirito partecipazionista di cui simili strumenti si erano fatti portatori, tendono a favorire forme di etero-direzione della base e de-responsabilizzazione della classe dirigente, finendo per "verticalizzare", ancor di più, le dinamiche all'interno del partito, secondo una tendenza peraltro in linea con quanto avviene, sebbene in forme non digitalmente mediate, anche nella maggioranza delle altre formazioni che attualmente compongono il panorama politico[76].

---

[75] Nel caso della formazione del Governo Draghi, peraltro, un responso negativo alla nascita dell'esecutivo avrebbe dovuto fare i conti con il forte, e quasi inedito, con il quale, il 2 febbraio 2021, il Capo dello Stato aveva, di fatto, escluso la possibilità di uno scioglimento anticipato delle Camere, essenzialmente alla luce della situazione sanitaria del Paese e dell'impraticabilità di svolgere consultazioni elettorali in quel frangente.

[76] Sul fatto che anche gli altri partiti siano mossi dalla volontà di mantenere l'effet-

### 2.2. *Il nuovo Statuto del 2021 e il passaggio alla piattaforma* SkyVote.

Chiusa l'esperienza della piattaforma *Rousseau* nella primavera 2021, il MoVimento 5 Stelle ha deciso di ricorrere ad un nuovo sistema operativo, *SkyVote*.

Come già anticipato, pur non abbandonando quindi lo strumento telematico come mezzo per consultare la base[77], il nuovo Statuto del MoVimento, approvato nel 2021, a differenza del precedente, non individua una specifica piattaforma di riferimento, che è stata scelta solo in un secondo momento dai vertici del MoVimento siglando un accordo con una società privata, la Multicast s.r.l., proprietaria di *SkyVote*.

La differenza principale tra *Rousseau* e *SkyVote* risiede nel fatto che quest'ultima non contempla tutte quelle funzionalità che consentivano all'iscritto di intervenire nella proposta, redazione e discussione di progetti di legge (*supra* § 2.1.2). *SkyVote*, infatti, permette esclusivamente di esprimersi su quesiti specifici, candidature e proposte di altri iscritti. Per votare, occorre, ai sensi dell'art. 7 del vigente Statuto del Movimento essere iscritti da almeno 6 mesi. Le consultazioni possono, nello specifico, riguardare:

a) l'elezione del Presidente;
b) l'elezione del Garante;
c) l'elezione dei componenti del Comitato di Garanzia;
d) l'elezione dei componenti del Collegio dei Probiviri;
e) le proposte di autocandidatura presentate dagli iscritti;

---

tivo monopolio decisionale in capo ai vertici cfr. I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?* in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, 1, p. 220 ss.; in particolare, con riferimento alla crisi del Governo Conte I e alla nascita del Governo Conte II, di cui si è detto nel presente paragrafo, basti ricordare che la scelta di innescare la stessa crisi di governo è stata presa in totale autonomia dall'allora Ministro dell'Interno Salvini, senza che risultino essere stati coinvolti gli organi del partito (e, in particolare, il Consiglio Federale, che a norma dell'art. 11 dello Statuto della Lega, dovrebbe determinare l'azione generale del partito). Forme, quindi, di leaderismo differenti, ma pur sempre presenti e che confermano una crisi strutturale e cronica del sistema dei partiti, su cui (*supra* Cap. 2). A commento, cfr. F. FERRARI, *Una vecchia questione: la democrazia nei partiti*, in *La Costituzione.info*, 5 settembre 2019.

[77] Cfr. G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., p. 7.

f) l'approvazione del programma politico da presentar alle elezioni politiche ed europee e, eventualmente, regionali e amministrative;

g) l'approvazione delle proposte di legge proposte dagli Iscritti, in particolare dai Gruppi territoriali e approvate dal Comitato nazionale progetti;

h) la conferma della sfiducia al Presidente, al Garante, al Comitato di Garanzia, suoi singoli componenti, o al Collegio dei Probiviri, o suoi singoli componenti;

i) tutti i restanti casi in cui la base, a norma dello Statuto, può essere chiamata a esprimersi su quesiti determinati.

La votazione è, di regola, indetta dal Presidente (si conferma, quindi, un rigido controllo da parte dei vertici del MoVimento). L'iscritto riceve un link tramite il quale può autenticarsi, inserendo il proprio codice fiscale. Il tempo per votare è di 15 minuti e può trattarsi di un voto referendario o a scelta multipla (quest'ultima opzione è tendenzialmente usata per esprimersi su una rosa di candidature). Per inviare il proprio voto, occorre inserire il codice OTP trasmesso sul cellulare. Al termine delle operazioni, viene consegnata una ricevuta telematica della votazione effettuata.

Dal luglio 2021 al luglio 2023 (quindi in un arco di circa 2 anni) si sono svolte 21 votazioni essenzialmente su questioni riguardanti l'elezione del nuovo Presidente del Movimento, la composizione degli organi interni (come il Comitato di Garanzia), l'approvazione del nuovo Statuto e le successive modifiche, le liste di candidati in occasione delle diverse consultazioni elettorali. Non si sono registrate, invece, votazioni su questioni programmatiche o di merito di particolare rilievo, segno evidente di un ricorso sempre più limitato al parere della base per la definizione della linea politica da seguire (una delle rare occasioni è stata rappresentata dalla scelta di affidare alla base degli iscritti la decisione se allearsi o meno con la coalizione di centro sinistra alle elezioni regionali lombarde del febbraio 2023[78]). Ed anche quando tale ricorso vi è stato – specie per

[78] In quell'occasione il quesito proposto era così formulato: "Sei d'accordo, sulla base degli obiettivi programmatici condivisi, che il MoVimento 5 Stelle alle prossime elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della Lombardia si presenti in coalizione con forze politiche di centro-sinistra e altre forze civiche?". Da rilevare come la scelta fosse

ciò che concerne la scelta dei candidati – l'impostazione del quesito lasciava pochi margini di scelta, confermando ed anzi accentuando quella logica *top-down* già presente in *Rousseau*. A titolo di esempio, in vista delle elezioni politiche del settembre 2022, il quesito proposto il 16 agosto 2022 sulla piattaforma così recitava: "Approvi la proposta del Presidente Conte di inserire, con criterio di priorità, nelle liste di candidati in uno o più collegi plurinominali i nominativi di cui al seguente elenco? Chiara Appendino, Federico Cafiero de Raho, Maria Domenica Castellone, Alfonso Colucci, Sergio Costa, Livio De Santoli, Barbara Floridia, Michele Gubitosa, Ettore Antonio Licheri, Stefano Patuanelli, Riccardo Ricciardi, Roberto Scarpinato, Francesco Silvestri, Alessandra Todde, Mario Turco". È evidente, per le ragioni già esposte (*supra* § 2.1.1), come fosse chiara l'intenzione di ottenere una mera ratifica da parte della base rispetto ad una scelta che era stata, in realtà, già presa. Ratifica che, infatti, vi è puntualmente stata con una percentuale di votanti favorevoli pari all'86,54%. Ed anche nelle altre consultazioni gli iscritti hanno sempre approvato le proposte calate dall'alto dai dirigenti, confermando quindi tutte quelle tendenze plebiscitarie, che già si erano palesate con la piattaforma *Rousseau*[79].

## 2.3. *Dall'utopica aspirazione verso la democrazia diretta ad una democrazia, infra-partitica, etero-diretta.*

Prima di passare all'esame di altre esperienze di partiti c.d. digitali, si intendono formulare alcune considerazioni conclusive sul modello, *rectius* i modelli, di partecipazione digitalmente mediata di cui le piattaforme utilizzate dal MoVimento 5 Stelle si sono fatte portatrici.

In via preliminare, non può non riconoscersi l'indubbia carica innova-

---

comunque stata già sostanzialmente presa dalla dirigenza e come il quesito fosse, volutamente, generico, omettendo ad esempio di indicare il candidato Presidente comune alla coalizione, che era già stato individuato dal centro-sinistra lombardo in Pierfrancesco Majorino, esponente del Partito democratico.

[79] A titolo di esempio, la consultazione per l'elezione del nuovo Presidente ha visto il 92,8% di favorevoli, sulla proposta di modifica dello Statuto ha votato a favore il 91,68%, sulla scelta di allearsi con il centrosinistra alle elezioni regionali lombarde del febbraio 2023 il 62,7%, sulla votazione del Codice Etico il 95,7%.

tiva di un simile esperimento, che non ha avuto eguali nel panorama politico italiano e che ha rappresentato un paradigma di riferimento anche a livello internazionale. Muovendo da "*Rousseau*", va, *in primis*, evidenziato che la piattaforma ha implementato procedure che, solo a prima vista potrebbero apparire di "democrazia diretta" (*supra* Cap. 1, § 1.2) ma che, alla luce della quasi totale assenza di criteri predeterminati su chi, come, quando e cosa decidere e sul rigido controllo da parte dei vertici, si sono risolte in forme di etero-direzione "dall'alto", più che di autentica partecipazione "dal basso" (secondo una logica, quindi, prettamente *top-down*, piuttosto che *bottom-up*).

Una valutazione in parte differente può, invece, formularsi con riferimento a quella componente della piattaforma dedicata alla compartecipazione all'iniziativa legislativa da parte dell'iscritto, pur con le lacune e problematicità evidenziate, nonché le oggettive difficoltà di superare, anche per il tramite del mezzo informatico, il tradizionale *problem of scale*, che, come si è detto (*supra* Cap. 1), occorre tenere sempre a mente nel momento in cui si allarga ad un numero potenzialmente indeterminato di soggetti la possibilità di prendere parte ai processi decisionali, in questo caso infra-partitici. In disparte questi limiti oggettivi, tuttavia, l'idea che ai cittadini (*rectius*, gli iscritti al MoVimento) potesse essere data la possibilità di interagire (senza sostituirsi) con i propri rappresentanti nella proposta, elaborazione e definizione dei progetti di legge può essere letta come un tentativo, per quanto perfezionabile, di riavvicinamento della società civile alle istituzioni, nonché di dinamizzazione del rapporto di rappresentanza, a vantaggio di entrambi i poli, rappresentati e rappresentanti. Trattasi di forme di democrazia "partecipativa digitalizzata" (mentre risulta del tutto fuorviante il riferimento, ancora una volta, alla democrazia diretta, già solo se si considera che – fortunatamente – l'ultima parola è spettata, sempre, ad uno dei due poli, ossia ai rappresentanti). Peraltro, eco di questa esperienza è rinvenibile nell'esperimento, di qualche anno successivo, delle c.d. agorà democratiche del Partito democratico (*infra* § 5).

Tuttavia, anche queste funzionalità della piattaforma hanno scontato alcune problematicità: in particolare, l'assenza di autentiche opportunità di discussione, dialogo, confronto tra gli iscritti, e tra questi e i rispettivi rappresentanti, ha fatto venir meno la componente deliberativa dell'isti-

tuto. Ne è conseguito che eventuali voci dissenzienti hanno trovato molta difficoltà ad emergere, risultando così soffocata sul nascere qualunque dialettica infra-partitica. Consentire questo genere di dibattiti avrebbe significato, invece, proprio creare le condizioni per l'emergere di linee politiche alternative e potenzialmente conflittuali.

Nel tirare, quindi, un bilancio, può concludersi che la piattaforma *Rousseau*, nei suoi cinque anni di attività, specie per la parte dedicata ai referendum *online*, alla selezione delle candidature, alla scelta del Capo politico, pur aumentando apparentemente i canali di partecipazione e democrazia interni, ha avuto l'indesiderabile effetto di ingrandire, anziché ridurre, le distorsioni della c.d. "democrazia del pubblico" (*supra* Cap. 2). L'esito è stato, in altri termini, quello di una moltiplicazione della personalizzazione, in quanto è stata data visibilità a figure dotate di particolari capacità di attrazione e comunicazione, che hanno ottenuto, grazie alla rete, una pseudo "legittimazione popolare elettronica" [80]. Casi come quello della decisione sull'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro Salvini rendono plasticamente l'idea di come il "popolo della rete" sia stato chiamato spesso a ratificare, piuttosto che a concorrere realmente alle decisioni in modo realmente democratico e secondo regole predeterminate e trasparenti. Così applicati, gli strumenti di democrazia digitale qui analizzati sono risultati, pertanto, fondamentalmente serventi all'obiettivo dei leader e dei vertici del partito di costruire un rapporto sempre più immediato e diretto con i propri elettori, favorendo una sorta di mobilitazione permanente ed instillando un clima perenne di campagna elettorale. Ad instaurarsi è stata, quindi, una forma di rappresentanza politica – quella virtuale – immediata, diretta e personalizzata: "un plebiscitarismo 2.0, una sorta di democrazia reattiva dall'alto, in cui l'intervento o il voto degli iscritti assumono spesso la forma di ratifica o acclamazione di proposte pre-confezionate dalla dirigenza" [81]. Se a ciò si aggiungono i rischi certificati dal Garante per la protezione dei dati personali, sia con riferimento alla sicurezza delle operazioni di *e-voting*, sia in termini di *privacy* degli utenti, il quadro complessivo non può che destare innumerevoli interrogativi.

---

[80] Sul punto v. F. GALLO, *Democrazia*, cit., p. 5 ss.

[81] Così si esprime M. MANDATO, *La partecipazione*, cit., p. 19.

Un secondo profilo di criticità risiede nel fatto che la piattaforma non sempre ha favorito la discussione pubblica tra gli iscritti. Infatti, le possibilità di incontro tra opposte idee è stata ridotta e la tendenza è stata piuttosto quella di una polarizzazione all'interno della base orizzontalmente, nonché verticalmente tra questa e gli organi dirigenti.

In terzo luogo, il rischio di iniziative di questo tipo è che si spacci per "voce del popolo", facendola poi valere come tale nelle sedi istituzionali, ciò che è al più la voce di gruppi, numericamente esigui i quali, spesso nell'indifferenza della maggioranza degli iscritti, nonché dell'insieme degli elettori, hanno partecipato a consultazioni *online* a cui erano particolarmente interessati. Ne deriva che sistemi siffatti, istituiti senza prevedere, come invece si potrebbe ipotizzare, quorum minimi per la validità delle consultazioni, finiscono per imporre ai cittadini "un insostenibile onere di sorveglianza su tutte le consultazioni lanciate sul web, a tutti i livelli e su qualsiasi tema" [82] e ad imporre, surrettiziamente, ai rappresentanti la volontà di una (esigua) parte dei rappresentati. In altri termini, la piattaforma *Rousseau* (ma le medesime considerazioni valgono per *SkyVote*) ha dimostrato che concreto è il rischio che simili declinazioni di democrazia digitale, in cui i decisori politici si appellano "al popolo", ma ottengono risposte solo dalle sue frange più politicamente attive, ed eventualmente più estreme, ma numericamente alquanto esigue, si prestino a forme insidiose di "dittatura della minoranza". Ciò non fa altro che alimentare un fenomeno di polarizzazione, in cui figure carismatiche si "alleano" con una base di super-volontari e militanti attivi, con la quale ricercano costantemente una connessione e una relazione patologica. Tale fenomeno si combina con il distinto processo di personalizzazione e disintermediazione prodotto sull'intero sistema politico partitico dall'uso dei *social media* come strumenti di interazione con l'elettorato e di costruzione del consenso (*supra* Cap. 3, § 3.4).

Il bilancio, quindi, sembra presentare più ombre che luci. Se le aspirazioni all'implementazione di forme di democrazia diretta erano sin dal principio irrealizzabili (e pericolose), si sarebbe potuto maggiormente valorizzare la carica partecipativa di questi strumenti regolando con più precisione i diritti degli iscritti e limitando la discrezionalità dei vertici;

[82] G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 111.

solo in questi termini, l'implementazione di strumenti digitali con cui far dialogare rappresentati e rappresentanti avrebbe potuto rappresentare un'opportunità di rafforzamento della funzione di sintesi politica e di mediazione che la Costituzione riserva, all'art. 49 Cost., proprio (e solo) ai partiti. Tali auspici non hanno, tuttavia, trovato risposta nella realtà dei fatti. Se si guarda all'esperienza italiana, la digitalizzazione, applicata ai processi di partecipazione e organizzazione interni ai partiti politici, ha finito per produrre esiti del tutto lontani dai più elementari principi deliberativi e partecipativi, cui aspiravano i primi teorici della democrazia digitale (*supra* Cap. 2), semmai aggravando quelle tendenze, in atto da tempo, di personalizzazione e verticalizzazione del rapporto di rappresentanza politica.

## 3. *Il Partito Pirata tedesco e la piattaforma* LiquidFeedback.

Ancor prima dell'avvento in Italia del "sistema *Rousseau*", una delle prime piattaforme di democrazia digitale infra-partitica ad essere stata implementata ed aver raggiunto un livello di conoscibilità apprezzabile a livello internazionale è stato *LiquidFeedback*, utilizzato dal Partito Pirata tedesco (*PiratenPartei*) nel periodo compreso tra il 2010 e il 2015 [83].

Trattasi di un *software* sviluppato, a partire dal 2009, di tipo *open source*, che alimenta piattaforme *Internet* finalizzate allo sviluppo di attività propositive e decisionali" [84]. Fu scelto dal Partito Pirata tedesco, nonché da altre formazioni minori di differenti Paesi, proprio con l'intento di favorire un'apertura alla società civile e valorizzare il ruolo degli iscritti nei processi di partecipazione interna a tali forze politiche [85]. Il *software* – oggi ancora disponibile – si caratterizza per un approccio di carattere fondamentalmente deliberativo-collaborativo, che mira a garantire la con-

[83] Cfr. I. KORTHAGEN-C.F. LARSE-R. NIESLEN, *Non Binding Decision Making*, in L. HENNEN-I.V. KEULEN-I. KORTHAGEN-G. AICHOLZER-R. LINDER-R.O. NIESLEN (eds.), *European E-Democracy in Practice*, cit., p. 237 ss.

[84] Così il portale della piattaforma.

[85] P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 158 afferma che "l'adozione di *LiquidFeedback* rispondeva all'idea che dando potere ai membri ordinari i partiti sarebbero diventati più sensibili alle istanze sociali".

tinuità, la delocalizzazione, la trasparenza, la responsabilità di tutte le attività di partecipazione politica; il sistema è sostanzialmente incentrato sullo sviluppo di proposte "dal basso" e la creazione di "arene virtuali" di dibattito e di confronto tra i membri della comunità, piuttosto che, come nel caso della piattaforma *Rousseau* o di *SkyVote*, su referendum impostati su scelte binarie, e, quindi, sulla necessità di addivenire ad una decisione "si/no" in tempi celeri [86].

L'*iter* di discussione e votazione delle proposte, in particolare, si articola nelle seguenti fasi [87]:

a) l'iniziatore, iscritto alla piattaforma, avanza un'idea all'interno di una sorta di bacheca, al fine di cercare il sostegno degli altri membri;

b) se la proposta raggiunge un determinato *quorum* (almeno del 10%), e quindi raccoglie una sufficiente manifestazione di interesse da parte dei membri della comunità virtuale, può passare alla successiva fase di revisione [88], quando gli altri utenti possono fornire *feedback* attraverso commenti e proposte emendative [89];

---

[86] Cfr. P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 157, che sottolinea come "l'orientamento di *LiquidFeedback* è fortemente deliberativo, come testimonia la rilevanza data allo sviluppo di proposte perseguite da partiti o da organizzazioni sociali".

[87] Cfr. A. PAULIN, *Through liquid democracy to sustainable non-bureaucratic government. Harnessing the power of ICTs for a novel form of digital government*, in *JeDEM*, 6(2), 2014, pp. 216-230; K.A. KLIMOWICZ, *The role of digital tools in the development of citizen-centered politics*, in L. JONAK-N. JUCHNIEWICZ-R. WŁOCH (eds.), *Digital ecosystems. Society in digital age*, University of Warsaw Press, Varsavia, 2016, pp. 59-72.

[88] In caso contrario, l'iniziativa fallisce e si ferma, anche se rimane nel database storico per una eventuale successiva consultazione.

[89] Cfr. C.C. KLING-J. KUNEGIS-H. HARTMANN-M. STROHMAIER-S. STAAB, *Voting behaviour and power in online democracy: A study of LiquidFeedback in Germany's Pirate Party*, in *Proceedings of the International Conference on Weblogs and Social Media*, 2015, p. 3, che rilevano: "*In Liquid Feedback as used in the German Pirate Party, members can create initiatives which are to be voted on to obtain the current opinion of the party members, e.g. for collaboratively developing the party program. Initiatives are grouped into issues which group competing initiatives for the same issue. [...] Furthermore, issues belong to areas which represent main topics such as environmental policies. Each user can create new initiatives, which need a minimum first quorum of supporters for being voted upon. In Liquid Feedback, votes can be delegated to other voters on three levels: On the global level, meaning that all initiatives can be voted for by the delegate on behalf of the delegating user; on the area*

c) esaurita questa fase preliminare, la proposta viene rivista dagli iniziatori sulla base dei *feedback* ricevuti; successivamente è congelata, ossia non è più modificabile, e viene messa ai voti dell'assemblea virtuale, sulla base del c.d. metodo *Schulze*. Trattasi di un sistema di voto preferenziale, che consente di esprimere una preferenza comparativa sulle diverse alternative presentate al voto [90].

Per favorire la partecipazione, tutte le proposte sono accompagnate da barre grafiche, che ne rivelano in tempo reale il grado di sostegno e la prossimità del raggiungimento del quorum ed è, inoltre, implementata una pagina editabile destinata ad una stesura cooperativa delle iniziative, le quali sono, a loro volta, organizzate all'interno di una bacheca divisa in varie aree tematiche strutturate in *directory* e *sottodirectory*.

Il primo livello di divisione sono le "*unità*". Queste possono essere settate di modo da dare agli utenti della piattaforma un accesso selettivo. Tale particolarità è utile, soprattutto, quando una stessa piattaforma *Li-*

---

*level, so that delegations are restricted on an area; or on the issue level. The actions of every voter are recorded and public, allowing the control of delegates at the expense of non-secret vote*s".

[90] Il metodo evidenzia tre caratteristiche fondamentali, per le quali il votante:

a) esprime un grado di "preferenza" verso una proposta;

b) è in grado di trattare con un unico voto diverse proposte, concorrenziali o complementari;

c) può approvare contemporaneamente più proposte.

Finché si tratta di votare una singola iniziativa, il metodo non presenta evidenti differenze con quelli tradizionali: si esprime approvazione (Sì), astensione (astenuto) o disapprovazione (No). Tuttavia, quando si tratta di votare due o più proposte (A e B) sullo stesso argomento, lo scenario muta. Con i metodi tradizionali sono necessarie due votazioni (prima votare A e poi votare B, ad esempio), mentre, con il Metodo Schulze, si può votare contemporaneamente; ad esempio:

– astensione su A e B;
– approvazione sia di A che B;
– disapprovazione sia di A che B;
– approvazione di A, disapprovazione di B;
– approvazione di B, disapprovazione di A.

E così via.

Il metodo stila una classifica in base alle proposte che meglio soddisfano la maggioranza dei votanti. I risultati possono così essere: A e B disapprovate; A approvata, B disapprovata; A e B ugualmente approvate; A e B approvate, ma A è preferibile a B (o viceversa).

*quidFeedback* gestisce diverse comunità; ad esempio: una piattaforma gestisce sia la comunità del Comune X, che la comunità del Comune Y, solo i residenti del Comune X possono accedere all'unità del Comune X, mentre sono preclusi dall'accesso all'unità del Comune Y. Quando una piattaforma è usata da una sola comunità, questo livello non viene, invece, implementato.

Nel secondo livello di divisione sono definite le "*aree*" propriamente dette, generalmente divise per tematiche. Anche queste possono essere configurate in modo selettivo, in modo da dare agli utenti opzioni di lavoro differenti. Questa funzione è utile, in particolare, quando la piattaforma gestisce aree comuni per tutti i membri, assieme ad aree riservate a gruppi di lavoro (ed esempio, quella destinata agli amministratori di sistema). Le aree, a loro volta, sono suddivise in "*sezioni*", dove le iniziative sono raccolte per argomento. Il *software* mira, in altre parole, proprio a garantire una gestione informatica efficiente, continua e rapida e sicura di questo significativo flusso informativo generato dalle scelte e dalle preferenze espresse ai vari livelli del sistema [91].

Una caratteristica distintiva di *LiquidFeedback* è legata al fatto che il sistema ammette la possibilità del voto per delega: gli utenti possono delegare il proprio voto ad una persona di fiducia (c.d. *proxy*) e generalmente competente nella materia oggetto di deliberazione. Trattasi di un sistema flessibile, che consente la partecipazione diretta alla discussione/votazione, qualora l'utente lo ritenga opportuno, ma, allo stesso tempo, permette la cessione temporanea dell'esercizio dei diritti di partecipazione e di voto, qualora l'iscritto non abbia intenzione o sia impossibilitato, per le più svariate ragioni, ad esercitarli [92]. Scopo di *LiquidFeedback* è, in altri termini, attribuire agli utenti il massimo grado di controllo sulle attività

---

[91] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 182.

[92] Cfr. P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 158; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 181 osserva come in tale modello "ogni cittadino può graduare a suo piacimento la tipologia, l'ampiezza tematica, la frequenza, i tempi della sua partecipazione in una scala che va dalla delega generale e onnicomprensiva a un fiduciario che decide per conto suo sopra tutte le questioni sul tappeto (eventualmente subdelegando altri soggetti, alla partecipazione personale e diretta a tutte le iniziative e votazioni che quotidianamente vengono discusse e hanno luogo in senso alla piattaforma".

di deliberazione politica che si svolgono in seno alla piattaforma e nel decidere se, su che cosa, come, quando partecipare: è il cittadino, in altre parole, a determinare il grado di influenza e di espressività dei suoi voti, nonché i costi privati della sua partecipazione personale [93]. Ciò, peraltro, nell'ottica dei promotori, dovrebbe consentire di evitare pericolose forme di dittatura delle minoranze più attive.

Più nello specifico, l'iscritto può scegliere di non esercitare i suoi diritti politici (in questo caso la mancata partecipazione avrà rilevanza qualora sia previsto un *quorum* di validità per la deliberazione), di intervenire in prima persona (sottoponendo proposte alla comunità e votando quelle proprie e altrui) o, infine, di delegare un fiduciario, che funge da intermediario temporaneo. È possibile sia una delega completa dell'esercizio del diritto di partecipazione e voto, sia limitata ad alcune specifiche questioni o tematiche, sia differenziata tra più delegati a seconda degli ambiti tematici, sia che il delegato deleghi, a sua volta, il pacchetto di preferenze affidatigli ad un altro soggetto [94]. Centrale è il valore attribuito alla responsabilità delle scelte assunte dai delegati, i quali, pur essendo formalmente liberi di decidere in autonomia, tendono, in realtà, a configurarsi come veri e propri mandatari, dal momento che sono revocabili in ogni momento dai deleganti [95].

Altra caratteristica che contraddistingue *LiquidFeedback* è la trasparenza interna: ne è prova il fatto che ciascuna votazione è palese e registrata. Ne consegue che è possibile, per tutti gli iscritti, conoscere chi e

---

[93] Cfr. N. MENDOZA, *Liquid Separation. Three Fundamental dimensions within LiquidFeedback and other Voting Technologies,* in P. PARYEC-N. EDELMANN (eds.), *Conference for e-democracy and open government*, Edition Donau-Universitait Krems.

[94] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., pp. 182-186.

[95] *Ivi*, pp. 185-186, che sottolinea come: "il delegato è formalmente libero di agire, eventualmente disattendendo le indicazioni programmatiche precedentemente presentate ai suoi deleganti; tuttavia, così facendo egli si espone al rischio di subire la revoca immediata di una parte cospicua delle deleghe di cui dispone, e dunque la riduzione dello specifico peso politico che potrà far valere nelle successive votazioni (dato dal numero totale delle preferenze individuali a favore del delegato)" e che avverte circa il fatto che: "proprio per questa sostanziale elusione del divieto di mandato imperativo, la democrazia liquida viene vista con favore da chi propugna il superamento della libertà di mandato dei rappresentanti sancita da molte costituzioni odierne)".

come abbia votato. Anche le deleghe sono pubbliche, così da individuare eventuali concentrazioni di potere, determinare chi le alimenta, verificare eventuali catene fiduciarie interne.

La piattaforma mira, in altre parole, "a realizzare un ambiente virtuale in cui tutti, rousseauianamente, possono conoscere tutti ossia ricostruire la storia delle pregresse attività da essi svolte in seno alla piattaforma, anche al fine di valutarli come potenziali delegati" [96].

Se la trasparenza e il meccanismo della delega sono stati i profili distintivi di *Liquidfeedback*, si sono rivelati anche il tallone di Achille di tale esperienza di democrazia digitale infra-partitica [97]. Anzitutto, poiché sono entrati in frizione con i più elementari principi che sovrintendono la rappresentanza. Il meccanismo della delega, infatti, mette a repentaglio il carattere eminentemente personale del voto dell'elettore, mentre la totale trasparenza espone a forme di controllo o coercizione, quando, al contrario, si vorrebbe che l'elettore sia tenuto rispondere solo a se stesso nell'esercizio del suffragio (sulle garanzie che dovrebbero assistere il diritto di voto *infra* Cap. 5).

Inoltre, strumenti come *LiquidFeedback* tendono a eliminare quella necessaria distanza tra i due poli della rappresentanza: a causa del meccanismo della delega, infatti, non sempre è possibile distinguere le due categorie (rappresentati e rappresentanti), stante il fatto che gli utenti possono passare "liquidamente" dall'una all'altra categoria [98]. Si tratta di una caratteristica insita in questi strumenti, non a caso definiti di democrazia liquida, che nascono con l'esplicito intento di promuovere "una forma di democrazia in cui i cittadini partecipano apertamente, continuamente, da remoto, a tutte le fasi della produzione delle decisioni collettive" [99]. Una forma di democrazia in cui il difetto di anonimità e segretezza è, quindi,

---

[96] G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 187.

[97] Cfr. A. EDWARDS-D. DE KOOL, *Digital democracy: Opportunities and dilemmas. The Dutch parliament in a networked society*, Den Haag: Rathenau Instituut, 2016, che sottolineano, in particolare, i rischi di tutela della *privacy* degli utenti.

[98] Cfr. A. ADLER, *Liquid democracy in Deutschland. Zur Zukunft digitaler politischer Entscheidungsfindung nach dem Niedergang der Piratenpartei*, transcript Verlag, Bielefeld, 2018.

[99] G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 187.

strutturale e ineliminabile, discendendo dall'idea che gli utenti debbono essere responsabili delle proprie scelte politiche nei confronti della comunità. Un modello che si allontana dalla concezione tradizionale della rappresentanza, tanto è vero che *LiquidFeedback* ha mostrato ben presto diverse contraddizioni: ne è prova il fatto che alcuni membri della piattaforma pretesero di utilizzare uno pseudonimo, proprio al fine di proteggere la loro identità. La grande difficoltà di tenere insieme tali opposte esigenze ha finito, peraltro, per determinare la scarsa incisività dello strumento (quantomeno sotto il profilo della determinazione di decisioni collettive in esito alla discussione) [100]. Se ci si riferisce in particolare all'esperienza del Partito Pirata tedesco, la piattaforma è stata, di fatto, impiegata solo come "strumento di polling per il lancio di idee da sottoporre alla valutazione di una certa comunità di utenti […] e per sottoporre alla valutazione degli altri utenti idee o proposte che possono essere sostenute, discusse ed emendate secondo un modello collaborativo, partecipata e senza necessità di una moderazione eccessivamente intrusiva" [101].

Per concludere, *LiquidFeedback*, così come impiegato dal Partito pirata tedesco, presentava una serie di caratteristiche, quali la delega del voto a fiduciari, la revocabilità della stessa, l'assenza di segretezza, che stridevano apertamente col concetto stesso di rappresentanza politica [102]; al contempo, è pur vero che si è trattato di un'esperienza che è rimasta confinata, al pari di "*Rousseau*", entro una dimensione esclusivamente infrapartitica, senza che gli esiti delle decisioni assunte sulla piattaforma siano state considerate in alcun modo vincolanti, assumendo piuttosto un mero

---

[100] Lo evidenziano N. BOLLEYER-C. LITTLE-F.C. VON NOSTITZ, *Implementing democratic equality in political parties. Organisational consequences in the Swedish and the German Pirate Parties* in *Scandinavian Political Studies*, 38(2), 2015, spec. pp. 158-178.

[101] G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 189.

[102] *Ivi*, p. 188, ove si evidenzia anzi come "*de jure condito*, insomma questi sofisticati strumenti sono senz'altro incompatibili con le costituzioni e le carte dei diritti contemporanee, le quali, tutelando la segretezza del voto, fanno mostra di anteporre la protezione dell'autonomia dei cittadini a tutte le altre esigenze normative rilevanti, *accountability* inclusa".

valore consultivo [103]. Nonostante tali criticità, si è trattato di un esperimento di sicuro interesse caratteristiche, con il quale si è tentato di dare vita ad uno spazio virtuale di democrazia digitale di stampo deliberativo (*supra* Cap. 1, § 3.2), il cui fine essenziale era quello di stimolare la discussione e il confronto tra i partecipanti, in condizioni di eguaglianza e trasparenza, su tematiche di attualità, senza che questo si traducesse in una effettiva capacità di assunzione di decisioni vincolanti per la comunità politica di riferimento, né, tantomeno, per la generalità dei consociati [104].

## 4. Podemos*: le piattaforme* Participa *e* Plaza.

*Podemos* nasce in Spagna nel 2014, in particolare in seguito alle proteste anti-austerità del movimento degli *Indignados* e acquisisce presto ampio consenso (alle elezioni generali del 2016 è la terza forza politica [105]),

---

[103] Cfr. I. KORTHAGEN-C.F. LARSEN-R. NIESLEN, *Non Binding Decision Making*, in L. HENNEN, I.V. KEULEN-I. KORTHAGEN-G. AICHOLZER-R. LINDER-R.O. NIESLEN (eds.), *European E-Democracy in Practice*, cit., p. 242, che osservano "*Liquid Feedback makes it possible for political parties to improve the accessibility and transparency of decision-making and the quality of members' participation. But although direct democracy is an important aim of the German Pirate Party, the results of the Liquid Feedback system are not binding for the party leadership. Sometimes the party leaders do make a different consideration than the members*".

[104] Proprio queste caratteristiche portarono i vertici del MoVimento 5 Stelle ad abbandonare l'idea, pure ventilata agli inizi, di servirsi di *LiquidFeedback*, decidendo, al contrario, di dare vita ad una piattaforma alternativa, cfr. sul punto, l'intervista di G. Barbacetto e P. Gometz a Gianroberto Casaleggio del 20 aprile 2014 reperibile sul sito de *Il Fattoquotidiano* al seguente link https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/04/20/m5s-casaleggio-chi-non-mantiene-gli-impegni-deve-essere-cacciato/958479/, ove il padre fondatore del MoVimento 5 Stelle affermava perentoriamente "*Liquidfeedback* non funziona, ha segnato la fine del partito dei Pirati in Germania. Noi abbiamo lavorato a diverse applicazioni. La più nota è quella per le Quirinarie. L'ultima l'abbiamo chiamata *Lex* e consente alle persone che sono iscritte al movimento di dibattere una proposta di legge, di modificarla e di arricchirla".

[105] Alle elezioni politiche del 26 giugno 2016, il partito ha ottenuto, in particolare, il 21,15% dei voti, diventando la terza forza politica in seno al *Congreso de Los Diputados* con 71 seggi su 350. Alle successive elezioni del 2019 ha subito invece una flessione,

grazie anche alla personalità e al carisma di Pablo Iglesias, che ne diviene il leader e l'ideologo di riferimento [106]. Alle elezioni generali del luglio 2023 si è presentato all'interno di una coalizione di forze di sinistra, denominata *Sumar*, e ha in seguito dato la fiducia al Governo Sanchez III.

Pur avendo, sin dalle origini, una struttura burocratica di partito più strutturata rispetto a quella del MoVimento 5 Stelle o del Partito Pirata tedesco (su cui *supra* §§ da 2 a 3) e un'ideologia di riferimento di matrice tendenzialmente progressista, il che lo avvicinava ai modelli più "tradizionali" di partito, *Podemos* ha fatto uso, sin dalla sua nascita, di diversi strumenti digitali di partecipazione e di interazione con la base di riferimento [107]. Tra i principali obiettivi del programma politico del partito vi era, infatti, quello di promuovere la partecipazione dis-intermediata per il tramite dello strumento digitale e sfruttare i social media come strumento di mobilitazione della base [108]. Dalla sua fondazione *Podemos* ha così lanciato e implementato una serie di piattaforme/portali *online*, basati essenzialmente su *software open source*, e, in particolare, *Participa* e *Plaza*.

*Participa* è la piattaforma partecipativa di riferimento del partito e presenta due fondamentali sezioni dedicate, rispettivamente, al dibattito ed alle operazioni di voto, quest'ultima supportata dal *software Nvotes*, un sistema sviluppato da *Agorà Voting*. La parte dedicata al voto, similmente a quanto verificatosi con la piattaforma *Rousseau*, è stata utilizzata da *Podemos* per svolgere primarie *online*, elezioni di membri del partito, referendum su scelte politiche strategiche. Esempi in questo senso sono stati, tra i molti, la consultazione con cui gli iscritti furono chiamati a decidere,

---

attestandosi al 12,84% delle preferenze. Alle ultime elezioni del 2023, Sumar ha conquistato il 12,93%.

[106] Dopo un lungo periodo al vertice del movimento Iglesias è stato sostituito da Ione Belarra, Ministra per i Diritti sociali del Governo Sanchez II, come segretaria di partito.

[107] Cfr. E. FITTIPALDI, *Podemos. Un profilo organizzativo*, Meltemi, Roma, 2021, pp. 1-200.

[108] Nello "Estatutos del Podemos", all'art. 2, lett. a), tra le principali finalità del movimento si legge: "*Promover la participación democrática de todas las personas en la decisión y ejecución de todas las políticas públicas. Podemos se organiza democráticamente y fomenta el debate y la participación abierta, respetuosa y directa de todos sus miembros en la toma de decisiones de la organización*".

nell'aprile 2016, se dare vita o meno ad un Governo di coalizione con *Ciudadanos* e il PSOE e alla quale parteciparono ben 150.000 iscritti, l'88,2% dei quali si espresse contro questa opzione, seguendo la linea del leader di allora, Iglesias [109]. Similmente, il mese successivo, si tenne una nuova consultazione *online* per approvare l'alleanza con *Izquierda Unita* e, sempre seguendo le indicazioni dei vertici, la maggioranza si espresse nettamente a favore con il 98% delle preferenze. La piattaforma fu utilizzata anche per l'approvazione di documenti politici interni, come in occasione del congresso nel 2017: pure in questo caso, la maggioranza seguì la linea di partito, con il 41,6% degli iscritti che votò a favore del documento programmatico presentato dal leader, Pablo Iglesias. La base fu, inoltre, consultata per ottenere l'approvazione alla presentazione di mozioni di sfiducia nei confronti del Governo Rajoy II nel 2017 e, ancora una seconda volta, nel 2019. In entrambe le occasioni le percentuali dei favorevoli alla sfiducia, sostenuta dai vertici, furono schiaccianti, con il 97,4% e il 98,9% dei votanti (sebbene solo circa il 20% degli iscritti partecipò, per la verità, al voto) [110]. Il caso, tuttavia, forse più clamoroso e che dimostra, plasticamente, significativi punti di connessione tra l'utilizzo dello strumento digitale – e del voto *online* in particolare – da parte di *Podemos* e del MoVimento 5 Stelle per assumere decisioni interne, è stata la consultazione, indetta nel maggio 2018, sulla vicenda *Galapagar*. Di fatto si trattò di un referendum confermativo sulla leadership di Pablo Iglesias e della sua compagna Irene Montero, portavoce al *Congreso del Los Diputados* del partito, a seguito dell'acquisto da parte degli stessi di una lussuosa villa nel quartiere di *Galapagar* nei pressi di Madrid. Scelta che contrastava, anche a livello d'immagine, con la propaganda condotta sino a quel momento dal partito e la sua ideologia pauperista. La consultazione vide un record di partecipanti (188.176) e il

[109] La consultazione si tenne, a seguito delle elezioni generali del dicembre 2015, che non avevano dato una chiara maggioranza in seno ai due rami del Parlamento spagnolo. Proprio l'incapacità delle forze politiche di trovare un accordo portò, di lì a poco, a nuove elezioni, che si svolsero nel luglio 2016 e che portarono, in seguito, alla formazione del Governo Rajoy II.

[110] A seguito, in particolare, della seconda consultazione, Podemos votò assieme al PSOE che aveva presentato la mozione, determinando il 1° giugno 2018 la caduta del Governo Rajoy e la nascita del Governo Sanchez.

68,4% di questi votò a favore del mantenimento di Iglesias e della compagna ai vertici del partito, suscitando, tuttavia, un forte clamore e un acceso scontro interno. Il quesito era stato, infatti, posto in maniera tendenziosa, recitando genericamente: "Ritiene che Pablo Iglesias e Irene Montero debbano rimanere come segretario generale e come portavoce parlamentare di Podemos?" e preceduto da una presentazione in cui i due esponenti venivano essenzialmente descritti come vittime di una campagna denigratoria da parte della stampa. Nessun riferimento specifico veniva fatto, quindi, alla vicenda dell'acquisto della villa, a testimoniare la volontà di un utilizzo leaderistico e plebiscitario dello strumento del voto *online* che, infatti, ottenne l'effetto sperato di una riconferma dei leader al vertice. Infine, tra le ultime votazioni, si ricordano la consultazione telematica dell'8 giugno 2023 con la quale oltre il 92% della base ha votato a favore della proposta della segretaria di negoziare l'entrata nella coalizione *Sumar* in vista delle imminenti elezioni politiche anticipate e quella dell'11-14 novembre 2023 con la quale l'86.1% degli iscritti si è espresso a favore dell'appoggio a Sanchez come nuovo primo ministro.

Si può, quindi, rilevare, anche in questo caso, una degenerazione verso un modello di interazione *top-down*, in virtù del quale i vertici esercitano una forte influenza sulla base mediante diversi "espedienti", come la scelta del momento in cui tenere le consultazioni, il modo in cui formulare i quesiti, le campagne di opinione promosse prima dell'apertura delle votazioni. Una democrazia infra-partitica, quindi, controllata dall'alto dove gli iscritti sono relegati a un ruolo sostanzialmente reattivo [111]. In analogia con quanto si è potuto constatare con riferimento al MoVimento 5 Stelle, ciò è confermato dal fatto che la base si sia uniformata sistematicamente alle indicazioni provenienti dall'alto, con percentuali talora addirittura "bulgare", come i dati sopra-ricordati dimostrano in modo inequivocabile.

Altro elemento di contatto tra le due esperienze risiede nel fatto che, dopo una prima fase di frequente ricorso alla base degli iscritti (sebbene in ottica plebiscitaria), l'utilizzo del voto *online* è stato via via più contenuto e limitato a questioni di minore importanza (per esempio le elezioni primarie per la votazione dei candidati alle varie consultazioni elettorali).

[111] Cfr. P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 189.

Ciò si spiega con il processo di normalizzazione e istituzionalizzazione che Podemos, una volta arrivato al governo, ha subito, al pari del MoVimento 5 Stelle, negli ultimi anni, portandolo a diminuire le occasioni di consulto della base.

Il secondo portale dell'ecosistema *online* di *Podemos* è *Plaza Podemos*, che funge invece da spazio dedicato alla discussione interna [112], ospitato sul *software Reddit*, definito come "lo strumento di partecipazione civica più completa per un governo aperto, trasparente e democratico". In particolare, il *software* dà la possibilità di aprire discussioni su argomenti specifici in stanze dedicate. Lo scopo è essenzialmente quello di generare un confronto tra gli iscritti al fine di addivenire alla formulazione di proposte politiche sugli argomenti più diversi le quali, se raggiungono un certo numero di sostenitori, possono poi essere messe ai voti su *Participa*. Il meccanismo deliberativo più significativo è stato rappresentato dalle *Iniciativas ciudanas Podemos,* che ha rappresentato un'interessante modalità di costruzione di iniziative e proposte "dal basso". Secondo la procedura stabilita, quando una proposta raggiungeva un certo numero di voti positivi (equivalente allo 0,2% degli utenti registrati), doveva ottenere il sostegno del 2% dei membri prima che fosse inviata una notifica via e-mail a tutti i membri. Se poi la proposta avesse raggiunto il 10% entro un termine stabilito (in genere circa 3 mesi), poteva passare alla fase di redazione finale. A questo punto l'iniziatore o gli iniziatori entravano in un gruppo di lavoro con i funzionari del partito al fine di "co-produrre" un documento finale, che avrebbe dovuto essere votato dagli iscritti. Se il testo veniva approvato, da quel momento, era vincolante per il partito. Nell'ottica dei promotori tale meccanismo avrebbe consentito ai partecipanti sia di confrontarsi e creare luoghi di confronto, sia di determinare e condizionare l'agenda politica [113]. Tali auspici non hanno, tuttavia, avuto

---

[112] Su cui cfr. R. BORGE-E. SANTAMARINA, *From protest to political parties: Online deliberation in the new parties arising in Spain*, in *Media Studi*es, 2016, 7, pp. 104-122.

[113] Cfr., sul punto, I. KORTHAGEN-C.F. LARSEN-R. NIELSEN, *Non-Binding Decision-Making* in L. HENNEN-I. VAN KEULEN-I. KORTHAGEN-R. LINDER-G. AICHOLZER (eds.), *European E-Democracy in Practice*, cit., pp. 248-253. In particolare, gli autori osservano "*Participants provide input in several ways on the platform. First and foremost, participants can submit proposals to the deliberative platforms. Such proposals are subject to comments and being voted up or down by participants. In later phases of the decision-*

seguito. Nessuna ICP è infatti mai arrivata alla fase di voto finale, dal momento che il quorum richiesto del 10% dei voti favorevoli sui membri iscritti si è rivelato sistematicamente troppo elevato. Questo fallimento testimonia un profilo importante e che si rinviene come filo conduttore nelle esperienze esaminate: ossia che, nella prassi, è concreto il rischio che, per quanto tali piattaforme siano aperte a tutti gli iscritti, nei fatti a partecipare sia un'esigua minoranza di "super-militanti", ai quali vengono affidate le decisioni che si vorrebbero poi imporre come vincolanti per la generalità della comunità politica; tale esito si deve alla circostanza che l'impegno nel seguire un'attività complessa come quella della definizione di proposte politiche richiede un dispendio di energie, di tempo e di competenze insostenibile per i più [114]. Proprio per tale ragione, pare necessaria la previsione di soglie minime di partecipazione per ritenere valide le consultazioni su strumenti di questo tipo. Una simile esigenza era riscontrabile già nella piattaforma *Rousseau*, che, tuttavia, come si è visto, non ha mai optato per la fissazione di un *quorum* minimo di voti, ma piuttosto aveva previsto una valutazione da parte di un "comitato interno" in merito al rispetto dei requisiti richiesti affinché una determinata proposta potesse considerarsi conforme agli *standard* della piattaforma e passare alle fasi successive. Da questo punto di vista, la previsione di un quorum minimo come quello previsto da Podemos sarebbe stata preferibile, stante il fatto che si sarebbe trattato di un criterio obiettivo, che

*making process, participants can support a given proposal to get it accepted for proposal development by the organization and initiator. Anyone can post a proposal and the phases of making a successful proposal on Plaza Podemos are as follows: When a proposal has gained a certain number of positive votes (equivalent to 0.2% of registered users), it is moved to another section of the Participa platform. A proposal must then gain support from 2% of members before a notification is sent by email to all registered Podemos members. If the proposal then reaches 10% support within a set deadline (typically around 3 months), the proposal reaches the final draft phase. Here, the initiator(s) enter into a work group with party officials to co-draft a final proposal document, which is then voted upon by registered members. If agreement cannot be reached in this phase, two competing draft proposals are put to a binding vote on the Agora Voting platform*".

[114] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 111, che mette in guardia da "uno scenario distopico in cui poche decine di individui partecipano alla redazione e alla votazione di proposte di legge destinate alla discussione nelle sedi parlamentari e quindi, in potenza, a divenire diritto vigente".

avrebbe limitato la discrezionalità da parte del gruppo dirigente nella selezione delle proposte, per quanto concreto sarebbe stato, come si è visto, il rischio di un fallimento di molte iniziative data la scarsa partecipazione degli iscritti.

## 5. *Le "agorà democratiche": il percorso di democrazia partecipativa avviato dal Partito Democratico*

Nell'avviarsi verso la conclusione dello studio dedicato all'applicazione delle nuove tecnologie ai processi di partecipazione democratica infrapartitica, alcune riflessioni sono doverose in merito all'impatto di tali strumenti al di fuori del perimetro dei partiti c.d. digitali.

Sotto questo profilo, particolare interesse ha suscitato il progetto sperimentato dal Partito democratico tra il 2021 e il primo semestre 2022, poi bruscamente interrotto con le dimissioni del Governo Draghi e le elezioni anticipate del settembre 2022. Ci si riferisce alle c.d. "agorà democratiche" [115], ideate e messe in atto dal Partito democratico, al fine di creare spazi di incontro virtuali e/o fisici, raccogliere idee provenienti dalla società civile, far dialogare i militanti del partito e i non iscritti e giungere in questo modo alla definizione di una serie di proposte da inserire nel programma di partito. A tal fine, fu ideata una apposita piattaforma digitale *open source*, con lo scopo di "far emergere l'intelligenza collettiva e costruire, insieme alla cittadinanza, un nuovo campo politico, largo e plurale, aperto alle proposte di tutte le persone che si riconoscono nei valori del centrosinistra" [116]. Il progetto è stato presentato nel luglio del 2021 dall'allora segretario Letta come "uno dei più grandi esperimenti di democrazia partecipativa del Paese".

Più nello specifico, il processo, cui hanno preso parte circa 100.000 persone, si è strutturato in due momenti fondamentali:

---

[115] Precisamente, la sperimentazione è partita nel luglio del 2021, ma è solo dal mese di settembre che è divenuta pienamente operativa, per concludersi nell'estate del 2022.

[116] La piattaforma, denominata "Agorà Democratiche", si serviva, in particolare, di *Decidim*, un *software open source*.

1) una prima fase, con le "agorà democratiche" vere e proprie, ossia eventi di una giornata (in presenza, *online* o in modalità ibrida), in cui i partecipanti sono stati chiamati a discutere ed avanzare proposte riferibili a due grandi tematiche individuate dal partito: "l'Italia che vogliamo" [117] e "La Democrazia che vogliamo" [118], a loro volta suddivise ciascuna in sei sotto-categorie;

2) la successiva discussione sulla piattaforma digitale comune, con l'obiettivo di individuare le 100 proposte prioritarie emerse dalla discussione e dal confronto in seno alle singole agorà e farle confluire nel programma del partito.

Procedendo con ordine, va anzitutto tenuto presente che, al fine di organizzare un'agorà, era sufficiente iscriversi alla piattaforma, accettando la carta dei valori del partito allegata, le condizioni di servizio ed effettuando una piccola donazione. Non era necessario, invece, essere iscritti al Partito democratico. Affinché l'agorà fosse approvata, occorreva che a "sostenerla" fossero almeno 10 iscritti al Partito democratico e 10 non iscritti, che identificassero la categoria tematica più vicina all'argomento specifico che intendessero discutere. Superata la fase di approvazione, il calendario dell'agorà era visibile sul portale della piattaforma e potevano parteciparvi tutti coloro che si fossero registrati, semplicemente prenotandosi all'evento e, in seguito, presentandosi nel luogo dell'incontro o collegandosi al *meeting* organizzato *online* nel giorno stabilito.

Scopo dell'agorà era essenzialmente quello di avviare una discussione

---

[117] L'area era descritta sulla piattaforma in questi termini: "Vogliamo discutere delle proposte da cui l'Italia deve ripartire per diventare un Paese più giusto e sostenibile. Per facilitare la discussione, abbiamo organizzato il filone in 6 categorie. Ma tutte le questioni legate al futuro del nostro Paese possono trovare spazio all'interno di queste categorie: basta scegliere la categoria tematica intuitivamente più vicina all'argomento specifico della tua Agorà".

[118] Questa seconda area tematica era stata così identificata: "Vogliamo utilizzare gli strumenti della democrazia partecipativa per riflettere sulla forma stessa della nostra democrazia. In questo modo, potremo al contempo 'fare' e 'parlare' di democrazia. Per facilitare la discussione, il tema è organizzato in 6 categorie. Ma tutte le questioni legate alle regole della nostra democrazia possono trovare spazio all'interno di queste categorie: basta scegliere la categoria tematica intuitivamente più vicina all'argomento specifico della tua Agorà".

tra i partecipanti, al fine di addivenire alla presentazione di alcune proposte concrete (massimo cinque) da caricare successivamente sulla piattaforma. Interessante notare come si richiedesse una completa eguaglianza tra i partecipanti, che dovevano godere ciascuno di almeno cinque minuti di parola. Un ruolo centrale era affidato ad un "moderatore", che doveva sovrintendere il corretto svolgimento della sessione e a cui spettava il compito, terminata la discussione, di elaborare una serie di proposte da sottoporre al voto dei partecipanti (fu sperimentato, tuttavia, anche un processo più lungo e articolato, le c.d. "agorà avanzate", in cui le proposte erano elaborate da sotto-gruppi di lavoro, tenuti a "fondere" le diverse idee emerse e a tradurle in proposte concrete) [119]. Una volta definite le proposte, queste venivano messe ai voti, voto che a seconda della modalità prescelta avveniva *online* o in presenza. Le cinque proposte più votate venivano successivamente caricate sulla piattaforma comune, compilando una scheda contenente il titolo, la descrizione dettagliata, la categoria, il problema che si voleva affrontare, le persone/realtà/istituzioni da coinvolgere.

Terminata questa fase, il partito ha avviato una discussione sulle proposte avanzate dalle diverse agorà nella piattaforma *online* generale. I partecipanti hanno potuto scegliere quali proposte sostenere, commentarle con un giudizio sintetico e, a loro volta, replicare, sebbene con un semplice "si/no" alle proposte altrui. Il Partito democratico si era impegnato ad effettuare tale selezione sulla base di criteri oggettivi, che tenessero conto del sostegno e della discussione attivatasi sulla piattaforma e, successivamente, secondo "un patto di partecipazione", a portare avanti il 50% delle 100 proposte più votate, in modo trasparente, anche utilizzando strumenti previsti dallo Statuto, ma mai adoperati (ad esempio, referendum degli iscritti).

Sebbene nel programma del partito per le elezioni 2022 si affermasse

[119] Dal manuale metodologico presente sulla piattaforma si prevedeva, in particolare, che il moderatore: "Spiega alle/ai partecipanti che metodologia si seguirà, che obiettivi bisognerà raggiungere e di quali tappe sarà costituita la sessione. Dall'apertura del dibattito alla votazione delle proposte emerse, si assicura che le discussioni siano animate e partecipative, che si rispettino le persone e gli spazi, che si raggiungano gli obiettivi e i risultati sperati. Si occupa anche della gestione di eventuali situazioni di stallo o blocco e si assicura che i vari ruoli del Team Organizzatore adempiano alle proprie funzioni".

che molte delle proposte elaborate dalle agorà erano state effettivamente inserite nel programma, non sono, tuttavia, disponibili dati certi e soprattutto verificabili in merito al numero e al contenuto dei progetti presi in considerazione effettivamente tra quelli emersi dalle agorà, peccando quindi tale esperimento, proprio nella sua parte conclusiva, di insufficiente determinatezza, trasparenza e verificabilità.

Così ricostruite le caratteristiche principali dell'esperienza delle agorà, è possibile tirare un bilancio, ora che l'esperimento si è concluso.

La riflessione può prendere le mosse dal documento di presentazione stilato dal Partito democratico, ove si rimarcava la distanza rispetto al modello del "sistema *Rousseau*", che così recitava "le Agorà Democratiche sono un percorso di democrazia partecipativa, non uno strumento di democrazia diretta. L'obiettivo è rafforzare – non sostituire – la democrazia rappresentativa […] Le proposte discusse sulla piattaforma sono il frutto di confronti e dibattiti tra persone. Tutte le proposte emerse dalle Agorà Democratiche sono quindi sempre frutto di un'elaborazione collettiva". In realtà, come si è avuto modo di dimostrare, la piattaforma Rousseau non si configurava come uno strumento di democrazia diretta, e quindi il riferimento, da questo punto di vista, era errato. Al contempo, è pur vero che la sperimentazione portata avanti dal Partito democratico si sia ispirata ad una logica differente rispetto a quella che aveva mosso il MoVimento 5 Stelle. Di seguito si illustreranno i profili di maggiore discontinuità.

Anzitutto, il software scelto, *Decidim*, era di tipo open source (aperto e, quindi, interamente verificabile) a differenza del sistema operativo di *Rousseau* (ed anche, oggi, di *SkyVote*), che si fondano su software proprietari e chiusi.

In secondo luogo, mentre le due piattaforme scelte dal MoVimento 5 Stelle sono essenzialmente dirette ad assumere decisioni interne o a selezionare candidature, risultando, quindi, incentrate sul momento del voto secondo uno schema prettamente binario, le agorà sono state piuttosto concepite per favorire il confronto e il dialogo tra i cittadini, così da costruire l'agenda del partito, facendo proprie le istanze provenienti dal "basso". Si è, in altri termini, dato vita ad un esperimento di democrazia partecipativa digitale, aperto a tutta la società civile.

Ulteriore profilo di differenza risiede nel fatto l'esperimento delle agorà democratiche è stato accessibile anche a coloro che non fossero iscritti

al partito (anzi, per l'approvazione di un'agorà si richiedeva che almeno il 50% dei sostenitori non fosse iscritto). *Rousseau* e *SkyVote* sono, invece, piattaforme cui può accedere solo chi sia iscritto da almeno 6 mesi al MoVimento 5 Stelle, dando quindi vita a comunità, virtuali, più chiuse e selettive; il che è, peraltro, coerente rispetto allo scopo per cui sono state concepite, ossia quello di assumere decisioni che condizionino la vita del partito e non tanto quello di elaborare proposte o favorire momenti di confronto in seno alla comunità politica.

Un ulteriore elemento di discontinuità riguarda la durata delle esperienze qui prese in considerazione. Mentre il MoVimento 5 Stelle è un partito che nasce e si afferma, specie agli inizi, come un movimento che ha, tra i suoi elementi strutturali, proprio l'impiego delle tecnologie come elemento di interazione con la base e di organizzazione interna (tanto è vero che ancora oggi, sebbene in modo diverso, fa ricorso a tali strumenti), l'esperienza delle agorà democratiche, per quanto certamente significativa, rimane episodica.

Nonostante si sia trattato di un esperimento di democrazia partecipativa-digitale interessante, alcuni rilievi non mancano.

La discussione, per quanto aperta e libera, si è, infatti, svolta su tematiche spesso predeterminate e pre-confezionate dai vertici del partito. Lo svolgimento delle agorà è stato, inoltre, affidato alla mera capacità di auto-gestione dei partecipanti, senza regole precise e predeterminate. Si prevedeva, peraltro, esclusivamente una giornata di discussione, un tempo decisamente limitato per elaborare proposte serie, precise e strutturate, il che, nei fatti, ha limitato la capacità di formulare progetti che potessero essere presi seriamente in considerazione ed inseriti nel programma del partito. La discussione in seno alla piattaforma si è ridotta ad un semplice "*click*" a sostegno o meno di una data proposta, senza che fossero stati predisposti spazi adeguati di confronto e di dibattito e, quindi, finendo per scontare molti dei limiti già evidenziati con riferimento alla piattaforma *Rousseau*; la dimensione partecipativa e deliberativa è stata, quindi, presente nella fase preliminare delle agorà, per poi però scomparire al momento della scelta e dell'individuazione delle proposte da prendere in considerazione; infine, la decisione finale rispetto alla costruzione del programma è rimasta saldamente in mano ai dirigenti del partito, come è giusto che sia, senza che, tuttavia, fossero stati definiti *ex ante* criteri oggettivi di selezione delle proposte.

Per concludere, l'esperienza delle agorà democratiche si è configurata come un interessante caso di democrazia partecipativa infra-partitica di natura digitale. In questo senso, ha avuto il sicuro pregio di mettere la dirigenza nella condizione di recepire idee e proposte provenienti dal "basso", favorendo, da una parte, verticalmente, un processo di osmosi con la società civile (senza per questo rinunciare alla funzione di filtro del partito) e, dall'altra, orizzontalmente, il confronto tra militanti e cittadini comuni rispetto a tematiche di interesse generale. Si è trattato, quindi, di un'esperienza, almeno in parte, differente rispetto a quella del MoVimento 5 Stelle, dal momento che con le agorà democratiche non si è assistito né ad una piattaformizzazione del partito né al ricorso seriale agli iscritti per l'assunzione di decisioni in via telematica per plebiscitare scelte calate dall'alto [120]. Allo stesso tempo, si sono registrati alcuni limiti significativi, che ne hanno in parte depotenziato le originarie aspirazioni di natura partecipativa e le speranze di rinnovamento in seno al partito. Molte di queste criticità, come si è visto, sono riconducibili all'assenza di regole procedurali chiare e predefinite in merito all'utilizzo degli strumenti tecnologici come mezzo per ri-definire la relazione tra partito, da una parte, e cittadini, dall'altra.

In definitiva, al di là dei singoli aspetti di dettaglio, l'esperimento delle agorà democratiche testimonia come il digitale stia trasformando la relazione rappresentanti-rappresentati e influendo sui processi di partecipazione democratica infra-partitica anche al di fuori dei partiti c.d. digitali.

## 6. *Un bilancio: i partiti al tempo della rivoluzione digitale tra aspirazioni partecipazioniste e tendenze leaderistico-plebiscitarie.*

Nel tirare le fila delle riflessioni elaborate in questa parte del lavoro, è possibile rintracciare alcune linee di tendenza in merito all'impatto delle nuove tecnologie sui partiti politici.

Si è visto come la dottrina distingua tra partiti c.d. digitali e tutte quelle formazioni che non rientrano in questa categoria [121].

---

[120] Cfr. G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., p. 11.

[121] In questo senso, P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., spec. p. 147 ss.; F. RANIOLO-V. TARDITI, *La rivoluzione digitale e le trasformazioni organizzative dei partiti,* cit.,

Queste ultime fanno ricorso alla tecnologia essenzialmente per la comunicazione "esterna" (ossia per interagire con l'elettorato e plasmarne il consenso, *supra* Cap. 3) e, più raramente, per esigenze di organizzazione interna. Quanto al primo profilo, si è visto come anche i partiti "tradizionali" stiano risentendo dell'impatto della rivoluzione digitale, che ha determinato "un'accelerazione quantica" [122] del processo di disintermediazione e di personalizzazione che interessa trasversalmente il sistema politico, favorendo la scalata di forti leader carismatici, abili nell'utilizzare i nuovi strumenti di comunicazione per relazionarsi, senza filtri, sui *social media* con la base elettorale di riferimento (*supra* Cap. 3, spec. § 3.4.) [123]. Sotto il secondo aspetto, anche qualora previsto dai rispettivi statuti, il ricorso a strumenti digitali è concepito da tali forze al solo fine di consultare gli iscritti o rendere più agevole l'esercizio di diritti che questi già detengono, senza che vi sia un trasferimento di potere decisionale, nemmeno apparente, verso la base [124].

Al contrario, i c.d. partiti digitali sono formazioni tendenzialmente più giovani, nate in piena rivoluzione tecnologica (tendenzialmente nella seconda decade del XXI secolo), tanto che le *ICT* ne costituiscono – o, più correttamente, ne hanno costituito soprattutto agli inizi – l'asse portante dell'organizzazione interna e del modo di concepire il rapporto con la base di riferimento. Relativamente al panorama italiano, l'esempio paradigmatico in tal senso è rappresentato dal MoVimento 5 Stelle, che,

---

spec. p. 264 ss.; O. BARBERÀ-G. SANDRI-P. CORREA-J.R. TERUEL (eds.), *Digital Parties,* cit., pp. 1-303.

[122] M. CALISE, *Il destino dei partiti*, cit., p. 117.

[123] Sottolinea M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 68, che "i cosiddetti social non sono strumenti di interlocuzione fra organizzazione del partito e base, ma tra vertice e base, anzi 'fra' il vertice, il leader, e la 'sua' base".

[124] Cfr. G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., p. 12, che ricorda, tra gli altri, lo statuto di Fratelli d'Italia, che genericamente "promuove l'utilizzo delle nuove tecnologie come mezzo di consultazione degli iscritti e dei cittadini" (art. 2). Nello stesso senso va interpretata l'esperienza delle agorà democratiche e, in particolare, la previsione dello Statuto del Partito democratico che così recita "il Partito Democratico sviluppa in modo originale e unitario il proprio radicamento sociale e territoriale attraverso i circoli territoriali e tematici, i circoli *online* e Punti PD, e utilizza anche gli strumenti digitali per realizzare le finalità indicate nel presente Statuto" (art. 30, comma 7).

sebbene stia oggi attraversando un processo di "normalizzazione" e "istituzionalizzazione", quando comparve sulla scena, si presentò come un esperimento di assoluta novità, incarnando il prototipo del c.d. partito digitale [125]. Un modello assimilabile, da un lato, "ai partiti di massa per l'ambizione a ricostruire una diffusa cultura partecipativa, seppur adattandosi all'individualismo tipico della società attuale"; dall'altro, "in linea di continuità con l'anti-burocratismo del partito televisivo dell'era neoliberista, con la sua predilezione per un'organizzazione snella e una leadership personalistica" [126]. Tali formazioni si ponevano l'obiettivo di rivoluzionare il modo di intendere la relazione con la base di riferimento, ponendo, almeno apparentemente, al centro della scena il singolo militante, con l'obiettivo di annullare la distanza intercorrente tra i due poli della rappresentanza, rappresentati e rappresentanti. Il frequente richiamo alla retorica partecipazionista e al raggiungimento di un'ipotetica ed utopica democrazia diretta digitale sono elementi rintracciabili, non a caso, in molte delle matrici teoriche che hanno portato alla nascita e affermazione di questi movimenti. Ed è proprio questo culto della partecipazione e della disintermediazione ad aver fornito una giustificazione, etica e politica, alla piattaformizzazione del partito stesso [127].

L'analisi qui condotta ha, tuttavia, dimostrato che, per quanto gli iscritti abbiano in effetti sperimentato un accrescimento degli spazi di comunicazione e interazione proprio grazie all'implementazione di piattaforme informatiche, si sia contemporaneamente assistito ad una centralizzazione della capacità di controllo e di indirizzo nelle mani dei vertici. Ne sono testimonianza, in particolare, le esperienze del MoVimento 5 Stelle e di *Podemos*, che hanno, non a caso, scelto di servirsi delle relative

---

[125] Cfr. P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 20, secondo il quale "i partiti pirata, il MoVimento 5 Stelle e Podemos possono essere considerati le manifestazioni più rappresentative dell'emergere del partito digitale come un nuovo tipo di partito". Nello stesso senso, cfr. F. RANIOLO-V. TARDITI, *La rivoluzione digitale e le trasformazioni organizzative dei partiti*, cit., p. 261.

[126] P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 232.

[127] Cfr. M. CALISE-F. MUSELLA, *Il principe*, cit., p. 110 ss., che paragonano il modello del partito digitale a quello "delle *start up* della *Silicon Valley*: una piattaforma che mette insieme il controllo centralizzato e la partecipazione individualistica dei cittadini"; nello stesso senso, P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 233.

piattaforme fondamentalmente per consultazioni *online* impostate su scelte binarie ed etero-dirette dall'alto. E ne è prova il fatto che gli strumenti che consentivano agli iscritti interventi qualitativi sull'agenda politica del partito sono, nei fatti, rimasti assolutamente marginali. A un tale esito hanno, in particolare, concorso l'oggettiva difficoltà per il singolo iscritto di dedicarsi ad attività complesse come la redazione di progetti di legge, l'assenza di regole procedurali predeterminate e la mancata implementazione di spazi di confronto su cui preventivamente discutere con altri membri della comunità sulle iniziative da portare avanti. A dominare è stato, invece, il ricorso a consultazioni di tipo referendario, indette con scarso preavviso, con quesiti spesso tendenziosi e accompagnate da dichiarazioni dei leader dirette a condizionare l'esito del voto. L'aumentata capacità di incidere sulle scelte della comunità politica è stata, pertanto, solo apparente, dal momento che la partecipazione ha assunto connotati di tipo plebiscitario.

Per quanto, quindi, il modello sperimentato su queste piattaforme sia stato per molti versi criticabile, al contempo fuorviante è il riferimento all'implementazione di sistemi di democrazia diretta (peraltro, come dimostrato *supra* al capitolo 1, quest'ultima è una nozione che si presta a fraintendimenti), evocati sia dagli ideatori di tali piattaforme, sia dai loro detrattori più critici. Gli esiti delle consultazioni *online* non hanno, infatti, assunto carattere vincolante per i vertici del partito, né, tantomeno, avuto conseguenze dirette sul funzionamento del circuito democratico ed istituzionale, anche qualora oggetto delle votazioni fossero decisioni politiche strategiche (come quelle in merito alla formazione del Governo): sono rimaste, in altri termini, confinate entro il perimetro delle possibili opzioni, per quanto criticabili, cui i partiti, nella loro autonomia organizzativa, possono ricorrere per definire i diritti di partecipazione degli iscritti.

La contraddizione dei c.d. partiti digitali è stata, semmai, nello iato tra la narrazione partecipazionista, dell'utopia (irrealizzabile e pericolosa) di una democrazia diretta digitale, di una totale disintermediazione, in cui "uno vale uno", da una parte, e una realtà, dall'altra, in cui si è realizzata una democrazia controllata dall'alto, ove il partito ha mantenuto saldamente la propria capacità di condizionamento e di controllo sulla base di riferimento. Un controllo, per la verità, in parte inevitabile, se si conside-

ra che in un sistema rappresentativo la funzione di filtro è, coerentemente, riservata proprio ai partiti (*supra* Cap. 1). A tale esito si è, tuttavia, accompagnata la parallela eliminazione dei corpi intermedi dei partiti tradizionali, delle loro classi dirigenti, il che ha finito per realizzare "una reintermediazione a più alto livello, o da quella che si potrebbe definire una centralizzazione distribuita, in cui il potere di controllo viene concentrato direttamente nelle mani della leadership e del suo staff" [128]. La relazione tra la base e il leader del momento si è, quindi, risolta in "un tira e molla continuo in cui la seconda quasi invariabilmente prevale sui primi, senza però poterne ignorare il parere e anzi essendo talvolta costretta a rincorrerlo" [129], assistendosi ad un processo di combinazione tra personalizzazione, già in atto, come si è visto, da tempo (*supra* Cap. 2), e digitalizzazione, la quale non ha fatto che esasperare la prima. Tanto che, nel tirare oggi un bilancio di queste esperienze, si può affermare che il c.d. partito digitale, più che rappresentare un vero e proprio nuovo modello di partito, abbia incarnato un'ulteriore evoluzione del partito personale, caratterizzandosi per il fatto di servirsi di piattaforme telematiche funzionali ad una ulteriore verticalizzazione della relazione tra vertici e base di riferimento.

A questa forte personalizzazione si è accompagnato un processo di deresponsabilizzazione della classe politica, la quale è ricorsa spesso alla consultazione della rete non per ascoltare, realmente, la voce degli iscritti, ma piuttosto per scaricare il peso, politico, di decisioni già assunte. Una simile tendenza ha finito per mettere in discussione la funzione di sintesi di politica affidata al partito, al quale sarebbe richiesta, a differenza della base, la capacità di valutazioni complesse e di lungo respiro, in altre parole, di "ragionare in generale" [130].

Un simile esito, di personalizzazione e de-responsabilizzazione, affonda le sue radici nell'impostazione ideologica da cui queste forze avevano mosso i loro primi passi e che, come si è visto, mirava fondamentalmente

---

[128] P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 237.

[129] P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., p. 239.

[130] N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Annali di storia d'Italia XVII*, Einaudi, Torino, 2001, p. 686.

a superare il dualismo sotteso al rapporto di rappresentanza politica proprio per il tramite dello strumento digitale [131]. L'irrealizzabilità di una simile pretesa si è così risolta nella sua nemesi, ossia in un'ulteriore verticalizzazione e personalizzazione, in cui i due poli del rapporto, rappresentante e rappresentato, sono solo apparentemente più vicini e i processi di partecipazione divengono ancor più fittizi.

Se il quadro descritto non sembra quindi molto incoraggiante, non tutto, però, delle esperienze qui esaminate deve essere accantonato. Sicuramente, ad esempio, i c.d. partiti digitali, pur con tutte le contraddizioni che li hanno caratterizzati, hanno saputo intercettare una chiara domanda di partecipazione che covava nella società e di intuire come il digitale sarebbe divenuto un elemento irrinunciabile nella costruzione del rapporto di rappresentanza in un periodo storico in cui i tradizionali canali sono entrati in crisi. Il problema non è risieduto, quindi, tanto nella scelta di implementare piattaforme telematiche, quanto, piuttosto, nell'uso che di questi mezzi si è inteso portare avanti.

Occorre allora interrogarsi sulle modalità con cui l'implementazione di piattaforme informatiche, invece che favorire le degenerazioni plebiscitarie di cui si è detto, possa rappresentare uno strumento di rivitalizzazione del ruolo dei partiti come "cerniere" tra rappresentanti e rappresentati, favorendo l'apertura di spazi di democrazia e partecipazione al loro interno. Con questo non si vuole chiaramente dire che la tecnologia possa riprodurre i modelli di organizzazione politica dei grandi partiti di massa, "rappresentativi di grandi istanze popolari (e dunque collettori e 'mediatizzatori' di quelle istanze), ma anche capaci di rappresentare agli occhi dei cittadini modelli di società e di 'produrre' azione politica – e conseguente decisione politica – in cui i diversi settori della società potevano rispecchiarsi ed effettivamente si rispecchiavano" [132]. Come osservato (*supra* Cap. 2), le ragioni della crisi di quel modello di partito sono, infatti, molto più profonde.

Ciò nonostante, il digitale può giocare un ruolo nell'evoluzione della

---

[131] In questo senso, I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, cit., p. 22.

[132] E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, relazione al XXXVIII Convegno AIC – Brescia, 27-28 ottobre 2023 "*Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*", p. 13.

forma partito, ma occorre che il suo utilizzo sia orientato al fine di scongiurare i rischi illustrati in queste pagine. Da questo punto di vista, la difficoltà principale è quella di tenere insieme spinte partecipative dal basso con la necessità di mantenere ferma la distanza tra rappresentante e rappresentato, ossia salvaguardare l'irrinunciabile funzione di filtro che, in un ordinamento rappresentativo, i partiti debbono continuare a mantenere; in altre parole, di come ambientare le istanze di democratizzazione all'interno di una struttura, organizzativa, politica [133].

Per tentare di raggiungere tale obiettivo, l'uso degli strumenti digitali da parte delle forze politiche per esigenze di organizzazione interna dovrebbe allora essere implementato a patto di seguire determinate condizioni, di cui darà conto al paragrafo seguente.

## 7. *La necessità di una regolazione coerente con la funzione riservata ai partiti nella costruzione del rapporto di rappresentanza.*

Anzitutto, al fine di scongiurare i rischi di cui si è detto nelle pagine precedenti, tra i diversi strumenti di democrazia digitale infra-partitica si dovrebbero valorizzare quelle applicazioni delle piattaforme funzionali alla costruzione di spazi di democrazia partecipativa (*supra* Cap. 1, §§ 3.1-3.1.1), ossia che consentano di coinvolgere gli iscritti nella costruzione dell'agenda del partito o, anche, nella definizione di proposte da tradurre, in un secondo momento, in progetti di legge. Esempi in questo senso, pur con le diverse contraddizioni e criticità evidenziate, sono state le funzioni "*Lex*" della piattaforma *Rousseau* e l'esperienza delle "agorà democratiche" (*supra* §§ 2.1.2 e 5). Così declinati, questi strumenti potrebbero favorire l'apertura dei partiti alle istanze provenienti dalla società, consentendo loro di essere meno chiusi e auto-referenziali, senza, tuttavia, abdicare al ruolo di intermediazione, ossia alla loro funzione rappresentativa, che è, e rimane, irrinunciabile. Conseguentemente, andrebbe evitato il ricorso sistematico a consultazioni di tipo di tipo referendario, così come la tendenza a rimettere la scelta delle candidature nelle mani degli iscritti. Simili pratiche si espongono, infatti, a degenerazioni di tipo plebiscitario

[133] Cfr. I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti*, cit., p. 202.

e dovrebbero mantenere, pertanto, un peso, al più, "laterale" nella costruzione del rapporto di rappresentanza "dentro" i partiti [134].

L'implementazione di piattaforme telematiche con tali caratteristiche non avrebbe certo poteri taumaturgici rispetto alla crisi della partecipazione politica di cui più volte si è detto, ma potrebbe (il condizionale è d'obbligo trattandosi di un processo in fieri) piuttosto rappresentare un tassello di un più ampio e profondo processo di rinnovamento dei partiti politici, i quali "dovrebbero accettare di diventare porosi e permeabili, rafforzati nella loro capacità di elaborazione politica dal contributo di associazioni, centri studi e fondazioni di origine non correntizia. Dovrebbero tornare ad essere associazioni di base, generate da comuni opzioni ideali ed in grado di promuovere, grazie alla vita associativa e anche con l'ausilio della Rete, l'impegno collettivo, la passione politica e la ridefinizione del rapporto tra formazione della conoscenza e decisione politica" [135].

In secondo luogo, l'implementazione di strumenti digitali, per essere effettivamente funzionale alla rivitalizzazione del rapporto di rappresentanza e non a un suo svilimento, dovrebbe accompagnarsi alla fissazione di regole minime di democraticità e trasparenza all'interno dei partiti. Si eviterebbe, in questo modo, di delegarne l'uso alla mera auto-regolazione delle singole forze politiche e, conseguentemente, alla discrezionalità dei leader del momento.

Emerge qui un tema, antico e spinoso, ossia quello della regolazione giuridica dei partiti [136]. Sotto questo profilo, per quanto nel nostro Paese

---

[134] Cfr. A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 12 ss.

[135] F. GALLO, *Democrazia*, cit., p. 7.

[136] Sulla necessità di una legge "sui" partiti, cfr. L. ELIA, *Per una legge sui partiti,* in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Giuffrè, Milano, 1992, p. 411 ss.; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 323 ss.; P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2008, Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, p. 47; E. CHELI, *Una legge quadro per i partiti*, in *Il Mulino*, 2011, 6, p. 932 ss.; più di recente, sempre, E. CHELI, *La democrazia interna dei partiti politici: un percorso solo avviato*, in *Il Mulino*, 2019, 6, pp. 902-907.

manchi ancora una disciplina organica in materia, una serie di regole minime sono state, per la verità, fissate dal decreto legge n. 149 del 2013, convertito dalla legge n. 13 del 2014, che ha richiesto ai partiti, quale "contro-partita" per l'accesso al finanziamento pubblico indiretto, l'osservanza di requisiti minimi di democrazia interna, pur nel rispetto dell'autonomia organizzativa tradizionalmente loro riconosciuta [137]. Una scelta giudicata saggia dalla dottrina, dal momento che, nel panorama attuale, "sarebbe impensabile imporre uno Statuto-tipo, mentre è, invece, ragionevole pretendere, al fine di beneficiare di contributi pubblici, il rispetto di principi generali che consentano la scelta di 'metodi democratici' diversi e adeguati alla storia ed alle finalità politiche che sono proprie di ciascun partito politico, al fine di ricondurre la titolarità del 'diritto' ai cittadini, come l'art. 49 Cost. prescrive" [138].

Nello specifico, il decreto legge n. 149 del 2013, in particolare all'art. 3, richiede che i partiti, per accedere ai finanziamenti previsti dalla legge, si dotino di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico.

Questo deve descrivere, anzitutto, il simbolo, di modo che sia chiaramente distinguibile da quello delle altre formazioni politiche.

In secondo luogo, il legislatore indica i contenuti minimi dello statuto, che occorre sia adottato "nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea". Tra i vari requisiti, esso deve, in particolare, indicare: il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, nonché le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi; la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali; i criteri con i quali è promossa la partecipazione delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi; le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità di genere; le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli

---

[137] A commento, per tutti, F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto legge n. 149 del 2013*, in F. BIONDI-G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento della politica*, Ed. Scientifica, Napoli, 2016, p. 65. Sul tema dell'evoluzione della disciplina del finanziamento dei partiti politici, v. anche F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali,* Giuffrè, Milano, pp. XIV-242.

[138] F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti*, cit., p. 65, che evidenzia, tuttavia, il paradosso di aver deciso di introdurre una legislazione sui partiti solo quando il finanziamento pubblico stava andando esaurendosi.

iscritti; le modalità di selezione delle candidature; le procedure di modifica dello statuto, del simbolo e della denominazione del partito; e, per quello che in questa sede più interessa, i diritti e i doveri degli iscritti e le modalità della loro partecipazione all'attività del partito.

Alla "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici", spetta poi di verificare il rispetto di tali prescrizioni (art. 4). Solo in caso di responso positivo, è possibile procedere all'iscrizione del partito nel "Registro nazionale dei partiti politici", iscrizione che rappresenta, a sua volta, la condizione preliminare per l'accesso alle due forme di finanziamento pubblico indiretto previste dal decreto e, nello specifico, la contribuzione volontaria fiscalmente agevolata (art. 11) e la contribuzione indiretta sulla base delle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici (art. 12) [139].

In altri termini, il decreto legge n. 149 del 2013 ha imposto quale condizione per accedere ai finanziamenti previsti dalla legge la fissazione all'interno degli statuti dei partiti di "regole organizzative e procedurali di base, volte a consentire agli iscritti di conoscere le norme che regolano la partecipazione alla vita del partito, nonché di poter esprimere regolarmente, a norma di statuto, il proprio punto di vista o il proprio dissenso" [140]. Regole che spetta poi alle singole forze politiche riempire di significato, adeguando i relativi statuti.

Trattasi di una scelta importante, nell'ottica di contemperare l'esigenza che l'organizzazione interna sia improntata all'osservanza di regole democratiche con la necessità di preservare l'autonomia riconosciuta tradi-

---

[139] Cfr. F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti*, cit., pp. 52-53. Trattasi chiaramente di regole cui il partito non è tenuto ad adeguarsi qualora non intenda accedere al finanziamento pubblico indiretto. Fu questa la scelta iniziale del MoVimento 5 Stelle, che in origine optò di non iscriversi al Registro proprio per evitare forme di controllo sul proprio statuto. Scelta che è stata in seguito rivista, con una consultazione *online* nel dicembre del 2021, con la quale gli iscritti hanno avvallato la decisione dei vertici di accedere al 2xmille. Tuttavia, prima di potersi iscrivere al registro, il MoVimento ha dovuto apportare, alla luce dei rilievi formulati dalla Commissione, che ne aveva rifiutato l'iscrizione con delibera 23 dicembre 2021, n. 8/Ben, una serie di modifiche allo Statuto. A seguito del recepimento delle indicazioni, la Commissione ha così, infine, iscritto anche il MoVimento 5 Stelle nel Registro nazionale con delibera 7 aprile 2022, n. 63/IR.

[140] I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti*, cit., p. 213.

zionalmente nel nostro Paese alle forze politiche, che si reggono su strutture profondamente diverse tra loro e che non potrebbero, pertanto, essere ingessate entro modelli organizzativi eccessivamente rigidi e predefiniti.

Tra le regole previste dal decreto legge n. 149 del 2013, manca, tuttavia, qualsivoglia riferimento all'utilizzo di strumenti di natura digitale da parte dei partiti per esigenze di organizzazione interna e di coinvolgimento degli iscritti [141]. La disciplina in materia è così rimessa interamente agli statuti, che, come si è visto, spesso fissano previsioni alquanto generiche, aprendo il fianco ad un utilizzo distorto e plebiscitario di questi strumenti da parte dei leader del momento. L'assenza di una regolamentazione predeterminata e chiara favorisce, quindi, la tendenza a relegare la base a un ruolo reattivo, con consultazioni impostate sulla base di logiche arbitrarie e discrezionali, senza un congruo preavviso, e spesso disattendendo le norme fissate nello stesso statuto.

Un aggiornamento di tale disciplina, che stabilisca invece regole, seppur minime, di natura procedurale per il ricorso allo strumento digitale per finalità infra-partitiche, circoscriverebbe la discrezionalità dei singoli statuti e "verosimilmente spingerebbe i capi dei partiti a un maggiore rispetto delle regole interne che, altrimenti, rischiano di restare mere proclamazioni" [142]. Regole di base, quindi, che pongano come condizione per l'accesso al finanziamento pubblico indiretto la necessità che negli statuti siano predeterminati il quando, il quomodo, gli effetti delle (eventuali) consultazioni per via digitale degli iscritti, che siano fissate procedure ad hoc per far valere, internamente al partito, violazioni di tali previsioni e

---

[141] Cfr. G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau*, cit., pp. 12-13.

[142] *Ivi*, p. 13, anche se l'Autore rileva che "anche così non si può affatto escludere che la volontà politica finisca col prevalere, visto che non sembra infondato il sospetto che le regole interne siano, almeno in parte, un ipocrita tributo allo *Zeitgeist*"; I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti*, cit., p. 200, osserva sul punto che "una legge sui partiti che garantisca minime regole di democrazia interna è opportuna, perché oggi c'è una tendenza dei partiti verso l'accentramento di potere nel leader e, allo stesso tempo, c'è una richiesta di partecipazione trasparente, che deve essere strutturata e regolamentata in tal senso; diversamente i partiti, che restano oligarchici o personali, spesso sfruttano tale richiesta in senso plebiscitario, simulando cioè una partecipazione 'dal basso', che in realtà serve a convalidare scelte già prese in modo opaco e centralista, così da giustificare lo scostamento dalla già fluida base ideale del partito".

che siano, infine, predisposti sistemi che garantiscano la sicurezza delle piattaforme informatiche adottate e la tutela dei dati degli iscritti-utenti. Gli strumenti digitali andrebbero, inoltre, distinti in base al loro oggetto (consultazioni su scelte politiche strategiche di tipo binario, elaborazione di proposte programmatiche, selezione delle candidature, modifica dello Statuto), al loro effetto (consultive, oppure vincolanti), alla tipologia di interazione (voto o discussione).

Da questo punto di vista, la fissazione di regole che sanciscano il fondamento (ma anche i limiti) dei diritti degli iscritti non solo circoscriverebbe, come detto, la discrezionalità dei vertici, ma verosimilmente aiuterebbe le stesse forze politiche ad un uso più consapevole e attento di questi strumenti.

Si tratterebbe chiaramente solo di un primo passo, che, tuttavia, potrebbe favorire un uso delle tecnologie digitali più coerente con la necessità che l'organizzazione interna delle forze politiche sia improntata ad un metodo non plebiscitario e leaderistico, ma realmente democratico, inteso quale imperativo da seguirsi in quanto funzionale allo svolgimento dei compiti che l'ordinamento riserva proprio ai partiti nella costruzione del rapporto di rappresentanza e dei processi di partecipazione democratica [143].

[143] Cfr. I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti*, cit., p. 199, che precisa al riguardo che "la democrazia interna ai partiti non andrebbe predicata in ossequio al presunto dettato costituzionale ricavabile dall'art. 49 Cost., inteso come prescrittivo di un metodo democratico interno, ma in quanto funzionale alla migliore azione dei partiti politici; conseguentemente, la democrazia interna ai partiti andrebbe promossa in senso e secondo modalità coerenti a questa funzione, evitando forzate spinte verso l'introduzione di istituti plebiscitari che non solo non colgono nel segno, ma rischiano di produrre un paradosso, e cioè di alimentare una emarginazione del partito politico".

CAPITOLO 5

# IL VOTO ELETTRONICO E LA DIGITALIZZAZIONE DEL PROCEDIMENTO ELETTORALE PREPARATORIO, REFERENDARIO E DI INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE

SOMMARIO: 1. Introduzione: il diritto di voto al tempo della digitalizzazione. – 2. Definizione e tipologie di voto elettronico: voto elettronico presidiato e non presidiato. – 3. Le (potenziali) opportunità del voto elettronico. – 4. Le problematiche legate all'introduzione del voto elettronico. – 4.1. La compatibilità con i principi di personalità ed eguaglianza del voto. – 4.2. La compatibilità con i principi di segretezza e libertà del voto. – 5. Il voto elettronico nel panorama italiano: esperienze e prospettive. – 5.1. Il referendum consultivo dell'ottobre 2017 indetto dalla Regione Lombardia in materia di autonomia differenziata: un esempio di voto elettronico presidiato. – 5.2. La sperimentazione di un voto elettronico non presidiato prevista per gli italiani all'estero e per i c.d. fuori-sede. – 5.3. L'esercizio del diritto di voto da parte dei c.d. fuori-sede: un problema ancora aperto. – 5.3.1. Una proposta interessante: cenni sul voto cartaceo, anticipato e presidiato. – 6. Conclusioni: il voto elettronico tra opportunità e rischi. – 7. La digitalizzazione del procedimento elettorale preparatorio e di raccolta delle firme ai fini della sottoscrizione dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare: inquadramento e ricostruzione del quadro normativo. – 7.1. Il successo della raccolta delle firme per i quesiti referendari nell'autunno 2021 e i paventati rischi di tenuta del modello rappresentativo. – 7.2. Le proposte di riforma: analisi critica. – 7.3. La sottoscrizione digitale dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare tra spinte partecipative e intermediazione rappresentativa: quale punto di caduta? – 7.4. L'estensione delle firme digitali alla presentazione delle liste elettorali: possibili soluzioni per colmare un vuoto normativo.

## 1. *Introduzione: il diritto di voto al tempo della digitalizzazione.*

Dopo aver indagato l'impatto della rivoluzione digitale sui processi di

comunicazione "esterna" tra rappresentanti e rappresentati (*supra* Cap. 3) e di partecipazione "interna" alla vita dei partiti (*supra* Cap. 4), resta da esaminare un terzo profilo, ossia le conseguenze che le nuove tecnologie possono determinare sull'esercizio del diritto di voto. A venire qui in rilievo è il momento in cui la volontà politica del cittadino (utente-elettore), che si è formato il proprio orientamento *online* e ha interagito con i propri rappresentanti per il tramite dei partiti politici, si esprime entro procedure istituzionalizzate, costitutive della democrazia rappresentativa.

In particolare, si intende ragionare delle ricadute che l'implementazione di sistemi di voto elettronico (*e-voting*) potrebbe avere nella costruzione del rapporto di rappresentanza in termini di stimolo alla partecipazione politica.

In via di prima approssimazione, con voto elettronico ci si riferisce all'impiego delle *ICT* per la manifestazione e rilevazione delle preferenze dei cittadini, al fine della determinazione, immediata o mediata, delle decisioni politiche generali [1]. Scopo di questi sistemi è fondamentalmente quello, in varie forme e con differenti gradi di intensità, di aumentare l'influenza, espressività ed accessibilità del voto nella sua dimensione sia individuale, che collettiva. Allo stesso tempo, la loro introduzione impone di riflettere sulla compatibilità di una simile modalità di esercizio del suffragio con i precetti costituzionali di eguaglianza, personalità, libertà e segretezza del voto, sanciti, nel nostro ordinamento, dall'art. 48 Cost. [2].

---

[1] Sul voto elettronico la bibliografia è piuttosto ampia. Si vedano, *ex plurimis*, i contributi di A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005, pp. 1-255; A. SARAIS, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Esculapio, Bologna, 2008, p. 1 ss.; L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE*, 2008, p. 255 ss.; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 1, spec. p. 47 ss.; M. ROSPI, *Internet e diritto di voto*, in M. NISTICÒ-P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e costituzione,* Giappichelli, Torino, 2014, p. 263 ss.; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Cedam, Padova, 2015, p. 1 ss.; M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1-224; G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica*, cit., spec. p. 240 ss.; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., spec. pp. 153-189.

[2] Sul fondamento costituzionale del diritto di voto, cfr., in particolare, E. BETTINELLI, *Diritto di voto* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, p. 228 ss.; F. LANCHESTER, *Voto* (voce), in *Enc. dir.*, XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1117 ss.; E. GROS-

La delicatezza del tema è di tutta evidenza, dal momento che, in questo caso, la tecnologia incide sul processo funzionale all'espressione, alla rilevazione e alla conta delle preferenze dei soggetti titolari dei diritti politici, ossia i cittadini. La prospettiva è, quindi, duplice. L'*e-voting* influisce non solo sulle modalità di esercizio da parte del singolo cittadino di un diritto, individuale, quale quello di voto, ma ha significative ricadute sul funzionamento e sulla tenuta del sistema democratico-rappresentativo complessivamente considerato.

Nell'approcciare la tematica *de qua*, una premessa è anzitutto doverosa: il "cammino" del voto elettronico, in Italia, come in altri Paesi, è stato ed è, ancora oggi, tutt'altro che agevole. Se, infatti, la rivoluzione tecnologica ha già mutato le modalità di comunicazione ed interazione nel mondo *online* (*supra* Cap. 3) e offerto innovativi strumenti di organizzazione interna ai partiti politici (*supra* Cap. 4), non è riuscita ancora ad imporsi, quantomeno in via generale, alle procedure elettorali, che continuano a svolgersi in Italia come all'estero (salve alcune, limitate, eccezioni di cui si darà conto) secondo modalità tradizionali, cartacee ed analogiche. L'entusiasmo e le speranze iniziali rispetto alle potenzialità insite nel voto elettronico, specie in termini di stimolo alla partecipazione politica, si sono scontrate, infatti, ben presto con problemi di ordine teorico e pratico non indifferenti. Il che ha determinato un arretramento (o addirittura un abbandono) degli esperimenti di voto elettronico in gran parte dei Paesi. Si pensi al caso, emblematico, della Germania, ove si è assistito ad uno vero e proprio stop alle procedure di *e-voting* da parte dello stesso *Bundesverfassungsgericht*[3], ma anche a quello della Francia, dei Paesi Bassi, del Belgio, del Regno Unito e di molti altri Paesi, con l'eccezione dell'Estonia, che rappresenta l'esperienza più avanzata a livello europeo, specie per quanto riguarda il ricorso al c.d. *remote voting*[4]. E, in quelle realtà,

---

SO, *Art. 48*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 964 ss.

[3] BVerfG, sentenza 2 BvC 3/07 del 3.03.2009, su cui si tornerà più diffusamente (*infra* § 4.2).

[4] Cfr. M. SCHIRIPPA, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità,* in *Federalismi,* 2020, 6, pp. 38-48; sul punto, v. anche A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 marzo 2015, pp. 11-19.

in cui il voto elettronico resiste, come ad esempio negli Stati Uniti, esso è tendenzialmente limitato a postazioni in luoghi pubblici e sorvegliati (ossia nella sola forma del voto elettronico presidiato) [5].

Date queste premesse, non può, quindi, che rappresentare una sfida e destare attenzione l'intervento posto in essere dalla legge di bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160), che all'art. 1, comma 627, ha previsto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, di un Fondo per il voto elettronico del valore di un milione di euro "allo scopo di introdurre in via sperimentale modalità di espressione del voto in via digitale" per le elezioni politiche, europee, per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 Cost. e – a seguito della modifica intervenuta con l'art. 38-bis, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021, convertito dalla legge n. 108 del 2021 – anche per le elezioni regionali ed amministrative. Il successivo comma 628 rinvia, in particolare, ad un decreto inter-ministeriale la definizione delle modalità attuative del fondo predetto e della relativa procedura di sperimentazione, limitatamente a modelli che garantiscano "il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti". Sebbene con diversi mesi di ritardo rispetto al termine inizialmente previsto di trenta giorni, è stato così adottato dal Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione, il d.m. 9 luglio 2021, con il quale sono state approvate le "Linee Guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale". Trattasi di un provvedimento di sicuro rilievo, che consente che, nel nostro Paese, tradizionalmente restio all'introduzione di tali procedure [6], siano sperimentate forme di voto elettronico per tutta una serie di consulta-

[5] Per una ricostruzione aggiornata del panorama europeo ed internazionale, si rinvia alla Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento, con delega alle riforme istituzionali, on. dott. Federico D'Incà, 14 aprile 2022, pp. 102-114.

[6] Cfr. L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, p. 11 ss.

zioni elettorali, sebbene limitatamente all'esercizio del diritto di voto di alcune specifiche categorie di elettori: i cittadini italiani all'estero e, elemento non trascurabile, i c.d. "fuori-sede" [7].

Nelle pagine che seguiranno, premesso un inquadramento della nozione di voto elettronico, delle caratteristiche e finalità ad esso sottese, l'analisi sarà, quindi, diretta a ragionare delle opportunità e dei rischi di una sua eventuale introduzione nel nostro ordinamento, verificando, nello specifico, se simili modalità di esercizio del suffragio, da un lato, abbiano positive ricadute in termini di aumento della partecipazione, sia individuale che collettiva, al momento elettorale, e, dall'altro, possano ritenersi o meno compatibili con i precetti costituzionali sanciti all'art. 48 Cost.

## 2. *Definizione e tipologie di voto elettronico: voto elettronico presidiato e non presidiato.*

In via preliminare, si ritengono utili alcune precisazioni in merito alla nozione di voto elettronico.

Punto di riferimento in materia è sicuramente la Raccomandazione CM/REC 2017(5) del Consiglio d'Europa [8], la quale ha ricompreso nella nozione di *e-voting* sia le ipotesi in cui le ICT vengono impiegate nel momento di espressione della preferenza da parte dell'elettore, sia per le operazioni di scrutinio automatizzato [9]. Si tratta di un'evoluzione rispetto alla definizione contenuta nella precedente Raccomandazione 2004 (11) sempre del Consiglio d'Europa, la quale confinava il perimetro applicativo del concetto di voto elettronico alla digitalizzazione delle sole operazioni

[7] Un primissimo esempio in tal senso si è avuto il 13 e 14 dicembre scorsi, quando il Ministero dell'Interno ha dato avvio ad una simulazione di votazione elettronica, priva di alcun valore legale, per i soli cittadini italiani residenti o temporaneamente presenti in alcune specifiche circoscrizioni consolari estere (*infra* § 5.2).

[8] *Recommendation CM/Rec (2017) 5 of the Committee of Ministers to member States on Standards for e-voting* (*Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies*).

[9] Cfr. *Appendix II Glossary of Terms*, ove si definisce l'*e-voting* come "*the use of electronic means to cast and/or count the vote*".

di espressione del voto [10]. Siffatta distinzione tra momento di espressione del voto digitalizzato e quello delle operazioni di scrutinio elettroniche è rintracciabile anche in dottrina, ove si fa rientrare nel concetto di *e-voting* sia la digitalizzazione delle preferenze espresse dal cittadino, sia le operazioni di lettura delle preferenze espresse [11].

Peraltro, ciò non esclude la possibilità di un'applicazione delle tecnologie informatiche ad altre fasi del procedimento elettorale, sia preparatorie che successive all'esercizio del suffragio e allo scrutinio, che, pur non rientrando strettamente nella nozione di *e-voting*, vanno tenute in considerazione in quanto strettamente funzionali all'esercizio del diritto di voto [12]. Si pensi alle procedure digitalizzate di accreditamento ed autenticazione dell'avente diritto, di trasmissione delle preferenze tra i vari uffici preposti alla gestione del processo elettorale, di pubblicazione dei risultati ufficiali, ma anche agli adempimenti preparatori dei procedimenti elettorali o degli strumenti c.d. di democrazia diretta, come la sottoscrizione di liste di candidati o candidature in occasione delle elezioni o la raccolta delle firme per la presentazione di quesiti referendari e leggi di iniziativa popolare. Anche siffatte fasi, pur non rientrando a pieno titolo nella nozione di voto elettronico, sono potenzialmente aperte all'uso di tecnologie informatiche, che possono facilitare l'adempimento degli incombenti procedurali che gravano su partiti, gruppi politici o promotori e, come si vedrà, anche la partecipazione dei cittadini (su cui *infra* §§ 7, 7.1, 7.2, 7.3 e 7.4).

---

[10] Cfr. *Reccomendation CM REC (2004)11 on Legal, operational and technical standards for e-voting*, ove con il termine di *e-voting* ci si riferiva ad "*an e-election or e-referendum that involves the use of electronic means in at least the casting of the vote*".

[11] M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulla difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 2021, 1, p. 7 ss.; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico*, cit., p. 18 ss.; E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio costituzionale*, 2002, 46, 1, p. 15 ss.

[12] Al riguardo, M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 10, afferma che "per quanto i documenti internazionali offrano una definizione di voto elettronico circoscritta all'uso di mezzi tecnologici nelle fasi di espressione o di scrutinio del voto, non è escluso (e gli stessi documenti non ignorano) che tale concetto si presti ad una interpretazione più ampia, implicante l'automazione di fasi ulteriori del procedimento elettorale, strettamente funzionali all'effettivo esercizio del diritto di voto, nonché all'inveramento di altri interessi costituzionali, quali l'imparzialità e il buon andamento del procedimento elettorale".

Ciò premesso, e circoscrivendo il perimetro della nozione di *e-voting* ai due momenti fondamentali dell'espressione e dello scrutinio dei voti [13], in aderenza quindi a quanto previsto dalla Raccomandazione 2017(5) del Consiglio d'Europa poc'anzi citata, occorre dare conto di una fondamentale distinzione, accolta tradizionalmente in dottrina, che, sulla base delle modalità e del luogo in cui il voto, in via digitale, viene espresso, differenzia tra voto elettronico presidiato e non presidiato [14].

Con la prima definizione ci si riferisce al voto reso con strumenti informatici dall'elettore in postazioni sorvegliate da pubblici ufficiali. In questo caso, la consultazione avviene in sedi provviste di terminali dotati di schermo e tastiera/*touchscreen* (*Direct Recording Electronic Voting Machines,* c.d. *DRE*), attraverso i quali l'elettore può esprimere la propria preferenza, che verrà registrata e poi trasmessa agli uffici locali, regionali o centrali tramite reti dedicate; in alternativa, un'altra procedura presidiata consiste nell'utilizzare sistemi (*Electronic Ballot Maker*, c.d. *EBM*), che non registrano su un dispositivo il voto espresso digitalmente, ma provvedono a stamparlo su schede che vengono successivamente depositate in apposite urne e poi scrutinate con modalità tradizionali. Nel caso del voto elettronico presidiato, inoltre, l'identificazione del votante può avvenire normalmente (quindi dal personale addetto al seggio) oppure digitalmente tramite un sistema di identificazione informatico, che ne consenta il riconoscimento (grazie, ad esempio, a specifiche credenziali o al rilevamento biometrico) [15].

---

[13] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 29, che afferma "in questo libro adopererò l'espressione voto elettronico per designare un processo che comprenda almeno la digitalizzazione delle preferenze dei cittadini o il loro scrutinio elettronico"; nello stesso senso, M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 8, secondo la quale una simile definizione "contribuisce ad una migliore comprensione degli standard applicabili nella regione e sensibilizza sull'importanza della regolamentazione delle ICT utilizzate per votare e/o contare i voti"; S. CATALANO, *Il voto elettronico*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, ESI, Napoli, pp. 341-372, adotta una definizione leggermente più circoscritta, soffermandosi "sulle questioni riguardanti l'utilizzo degli strumenti informatici nell'espressione del voto da parte degli elettori".

[14] Cfr., sul punto, la ricostruzione di A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 2.

[15] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 30.

Il voto elettronico non presidiato prevede, invece, che il voto possa essere espresso in via digitale a distanza, da qualunque luogo in cui si abbia accesso alla rete, utilizzando un semplice terminale (pc, cellulare, tablet ecc.) collegato a *Internet* e senza alcuna supervisione esterna[16]. La Raccomandazione 2017(5) del Consiglio d'Europa definisce non a caso il voto elettronico non presidiato come "*the use of electronic means to cast the vote outside the premises where voting takes place in general*". In particolare, la procedura del voto elettronico non presidiato (o *remote voting*) prevede generalmente che il votante esprima la propria preferenza usando apposite *app* o siti che mostrano una rappresentazione della scheda elettorale. Una volta espresso, il voto viene criptato e firmato digitalmente, trasmesso a server appositi, in cui viene "dissociato" dai dati personali del votante, de-criptato e, in seguito, conteggiato.

Il voto elettronico a distanza è, quindi, concepito per poter essere espresso da qualunque luogo avente connessione *Internet* (anche, semplicemente, da casa), tanto è vero che è fondamentale che vengano predisposti sistemi di identificazione del votante che non consentano alterazioni del voto, sostituzioni di persone, ripetizioni del voto dal medesimo account e via discorrendo. Si potrà constatare, nel prosieguo del lavoro, che proprio la circostanza che il voto non presidiato possa essere reso da qualunque luogo sfruttando le potenzialità della tecnologia determina che in esso riposino le maggiori aspettative in termini di stimolo alla partecipazione, ma, allo stesso tempo, anche le maggiori preoccupazioni circa il mancato rispetto dei principi di cui all'art. 48 Cost.

Premessa tale ricostruzione concettuale, si intende dare conto delle principali ragioni a sostegno dell'implementazione di sistemi di voto elettronico, sia presidiato che non, saggiando, per ciascuna, il diverso grado di utilità in termini di esercizio del suffragio.

---

[16] Cfr., sul punto, A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia,* cit., p. 2; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., pp. 30-31; A. SARAIS, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, cit., p. 23; M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 11.

## 3. *Le (potenziali) opportunità del voto elettronico.*

Tra i possibili benefici dell'introduzione del voto elettronico, si segnala, anzitutto, il fatto che esso ridurrebbe le possibilità di commissione di errori nel momento di espressione del voto, impedendo che si verifichino ipotesi di annullamento o di inesatta interpretazione della preferenza espressa. Rispetto alle modalità tradizionali, sarebbe, pertanto, maggiormente tutelata la genuinità ed espressività del voto [17]. Trattasi di uno dei vantaggi certamente più significativi. La scelta dell'elettore sarebbe, infatti, esclusivamente riconducibile a quanto previsto sulla scheda elettronica, essendo, impossibile, per ovvi motivi tecnico-informatici, che si verifichino tutte quelle situazioni, che caratterizzano, invece, le procedure cartacee tradizionali, come l'apposizione di segni distintivi, l'espressione di più preferenze, il deterioramento della scheda e via dicendo [18]. I benefici si rifletterebbero anche nella fase di scrutinio, limitando il rischio di errori nel conteggio dei voti, possibile invece in caso di calcolo manuale degli stessi, se non di veri e propri brogli e manipolazione dei risultati [19]. Sotto questo punto di vista, l'*e-voting*, sia nella forma presidiata che non, potrebbe, pertanto, aumentare la corrispondenza tra volontà dell'elettore e la preferenza espressa. Allo stesso tempo, tuttavia, questi sistemi porrebbero un tema, non eludibile, di sicurezza delle procedure informatiche adottate, esponendo al rischio di alterazioni/brogli a livello centrale, ossia

---

[17] Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia,* cit., p. 5, che evidenzia come "l'espressione della volontà dell'elettore attraverso un terminale elettronico implica, necessariamente, l'eliminazione di qualsiasi attività di lettura del suo voto che è, automaticamente, ricondotto alle sole opzioni disponibili"; lo evidenzia anche, E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 18, secondo cui "l'*e-voting* non sbaglia e non fa sbagliare". Più di recente, S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 344, sottolinea che "chi vota sarebbe facilitato nell'espressione corretta della sua volontà e […] si preserverebbe meglio, in definitiva, la genuinità del voto".

[18] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., pp. 164-165.

[19] Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia,* cit., p. 6, che sostiene che "qualsiasi sistema di voto elettronico, eliminando l'intermediazione umana per la lettura e il conteggio dei voti, sopprime alla radice la possibilità che il singolo voto possa essere manipolato".

su vasta scala, nell'eventualità, non remota, che si verifichino attacchi informatici (su cui *infra* §§ 4-4.1-4.2).

Un secondo vantaggio sarebbe quello di facilitare l'esercizio del diritto di voto da parte di alcune, specifiche, categorie di elettori. La letteratura concorda, ad esempio, sul fatto che l'*e-voting* potrebbe consentire in autonomia a persone con disabilità di esprimere la propria preferenza [20]. Attualmente, infatti, la legge permette ai "ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento" di esprimere la loro volontà nelle forme del voto assistito [21], mentre con il voto elettronico (per esempio, tramite ausili audio) si potrebbe garantire l'espressione del voto in autonomia a tali soggetti. Trattasi di uno dei potenziali benefici più interessanti. In questo modo si assicurerebbe a tutti i cittadini, senza distinzioni, il rispetto del principio di personalità del suffragio e si risponderebbe, altresì, ad esigenze di eguaglianza sostanziale in conformità all'art. 3, comma 2, Cost., che, come noto, richiede siano rimossi gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica ed economica della Repubblica e, quindi, anche le limitazioni all'esercizio di un diritto, fondamentale, come quello di voto [22].

In terzo luogo, l'introduzione di sistemi di voto elettronico potrebbe determinare una riduzione dei tempi e dei costi, privati e logistici, legati

---

[20] Cfr. P. CARLOTTO, *Il voto elettronico*, cit., p. 26; E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 10; S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare*, in *Consulta online*, 17 febbraio 2020, p. 7.

[21] Cfr. art. 55 d.p.r. n. 361 del 1957, che recita: "i ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore, purché l'uno o l'altro sia iscritto in un qualsiasi Comune della Repubblica".

[22] Lo osserva S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 344, che richiama E. BETTINELLI, *Diritto di voto,* cit., p. 228. In questo senso si muove, peraltro, la Comunicazione COM (2021) 118 "*2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*" del 9 marzo 2021, con la quale la Commissione europea ha presentato gli indirizzi per "La trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030". Tra gli obiettivi rientra, infatti, quello di garantire che la vita democratica ed i servizi pubblici *online* siano completamente accessibili a tutti i cittadini dell'UE, comprese le persone con disabilità, anche attraverso il voto elettronico che, ad avviso della Commissione, incoraggerebbe "una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita democratica".

alle operazioni elettorali. La digitalizzazione potrebbe, infatti, velocizzare sia le operazioni di identificazione e di voto, sia quelle di scrutinio, rendendo istantanea la diffusione dei risultati. Interessante, da questo punto di vista, quanto enunciato dalla legge regionale n. 3 del 2015 (oggi, per la verità, abrogata) [23], con la quale la Regione Lombardia aveva introdotto il voto elettronico come modalità di svolgimento dei referendum consultivi regionali (come poi, concretamente, accaduto in occasione della consultazione in tema di autonomia differenziata nell'autunno del 2017, su cui si tornerà *infra* § 5.1). Il legislatore regionale riconosceva, infatti, come tra gli obiettivi dell'implementazione di procedure di *e-voting* vi fosse l'accelerazione e la semplificazione delle operazioni di voto e di scrutinio, dal momento che queste avrebbero assicurato "una maggiore efficienza, economicità e trasparenza delle consultazioni elettorali" (art. 1, lett. d., della legge regionale n. 3 del 2015 cit.). Sul punto, è bene tenere presente, tuttavia, che l'avvio di sistemi di voto elettronico su larga scala richiederebbe allo stesso tempo ingenti risorse finanziare e quindi, almeno in un primo momento, i benefici in termini economici sarebbero tutti da verificare [24].

Sicuramente, l'argomento forte su cui fanno più leva i sostenitori del voto elettronico è, tuttavia, un altro. Si ritiene, infatti, che una sua introduzione avrebbe l'effetto di aumentare la partecipazione dei cittadini al momento elettorale, con positive ricadute sul funzionamento dell'intero sistema democratico-rappresentativo.

Sul punto, occorre distinguere tra voto elettronico a distanza, da una parte, e presidiato, dall'altra.

Nel primo caso, consentire a ciascun cittadino di votare da qualunque luogo, via *internet*, semplicemente tramite il proprio dispositivo (cellulare o pc) potrebbe, in effetti, notevolmente facilitare l'accessibilità del voto e, di riflesso, quindi stimolare la partecipazione, limitando l'astensioni-

---

[23] Legge Regione Lombardia n. 3 del 2015, *Introduzione del voto elettronico per il referendum consultivo. Modifiche alla legge regionale 28 aprile 1983*, n. 34 *(Nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia – abrogazione della legge regionale, 31 luglio 1973, n. 26 e successive modificazioni)*, successivamente abrogata dall'art. 2, comma 1, lett. b), numero 70) della legge regionale 25 gennaio 2018, n. 5.

[24] Sul punto, v. S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 349.

smo [25]. Il voto elettronico, soprattutto nella modalità a distanza, pertanto, "sarebbe potenzialmente in grado di rafforzare l'effettività del principio del suffragio universale e, quindi, la dimensione del voto quale diritto fondamentale dell'individuo in termini di influenza, espressività ed accessibilità" [26]. Tuttavia, come si vedrà (*infra* §§ 4-4.1-4.2), simili modalità di esercizio del suffragio porrebbero un serio tema di compatibilità con i principi costituzionali di cui all'art. 48 Cost.

Non solo. Al di là delle problematiche di ordine costituzionale, va tenuto in considerazione che le potenzialità partecipative del voto elettronico non presidiato [27] rischiano di venire frustrate dal c.d. *digital divide*, ovvero il divario tra chi ha un accesso effettivo alla tecnologia informatica ed è in grado di utilizzarla correttamente, e chi invece non ha tali capacità; il rischio, in altre parole, è che determinati gruppi sociali o fasce di età potrebbero incontrare difficoltà nell'esercizio di un diritto fondamentale, con nocumento per il principio di eguaglianza. Trattasi di una preoccupazione di cui è ben consapevole la stessa Unione Europea che, nella già richiamata *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla e-democrazia dell'Unione europea: potenziale e sfide*, sottolinea che "affinché eventuali votazioni elettroniche possano affermarsi con successo in altri Stati membri, sarà necessario valutare la garanzia di una effettiva partecipazione di tutta la popolazione, allo scopo di evitare qualsiasi tipo di discriminazione sulla base delle competenze digitali o della mancanza di risorse e infrastrutture" (punti nn. 9 e 14 della Risoluzione cit.). Di qui l'invito agli Stati membri e all'Unione "a fornire gli strumenti educativi e tecnici per il rafforzamento della responsabilizzazione democratica dei cittadini e il miglioramento delle competenze nell'ambito delle TIC e ad offrire l'alfabetizzazione digitale e un accesso digitale equo e sicuro per tutti i cittadini dell'UE" (punti nn. 17 e 21 della Risoluzione cit.). La

---

[25] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 167; S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., pp. 345-346; L. CUOCOLO, *Voto elettronico*, cit., p. 267; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico*, cit., p. 137, che ritiene che il voto da remoto rappresenterebbe un'opportunità in termini di garanzia dell'universalità del voto.

[26] Così M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 12.

[27] Il tema del *digital divide* si porrebbe, per la verità, anche con riferimento al voto elettronico presidiato, sebbene in questo caso il fatto di votare presso i seggi elettorali potrebbe aiutare a superare eventuali criticità.

stessa Raccomandazione 2017(5) del Consiglio d'Europa evidenzia questa possibile criticità, richiedendo, a tal fine, che l'interfaccia utilizzato per il voto elettronico sia facile da intendere ed usare da parte di tutti i votanti, compresi quelli che non dispongono di specifiche conoscenze informatiche (standard nn. 1 e 2).

Le considerazioni che precedono inducono a interrogarsi su un ulteriore profilo, ossia il fatto che il voto elettronico non presidiato, se, da un lato, tende a valorizzare la dimensione individuale del voto, dall'altro, potrebbe mettere in ombra la sua dimensione "funzionale", ossia come esercizio di una funzione pubblica e di un dovere civico [28]. Il voto elettronico a distanza rischia, in altre parole, di far venir meno il valore simbolico dell'atto di recarsi al seggio ed inserire fisicamente la scheda nell'urna, che tradizionalmente "si lega, infatti, ad una liturgia caratterizzata dalla pubblicità, dall'eguaglianza e da una certa durata del processo" [29]. Tale "liturgia" si invera in uno degli atti più alti e solenni di partecipazione civica e democratica, svolto in condizioni di eguaglianza tra tutti i cittadini. La possibilità di votare, magari anche comodamente da casa, con un semplice "click" sul proprio pc o cellulare, se, da un lato, potrebbe in effetti favorire l'espressività ed accessibilità del voto nella sua dimensione di

[28] Cfr. M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 12, che rileva, al riguardo, come "sia entrata in crisi nelle società pluralistiche attuali, caratterizzate dalla presenza di molteplici gruppi sociali portatori di interessi, ideali e progetti differenziati, il nesso tra voto ed esercizio di una funzione collettiva non è scomparso, vista la sua necessaria strumentalità al funzionamento delle istituzioni democratico-rappresentative […] Il voto elettronico, soprattutto a distanza, è potenzialmente in grado di determinare lo smarrimento del valore simbolico del voto, snaturando un processo altrimenti riflessivo e cancellando l'importanza dell'atto collettivo che si sta compiendo". Dello stesso avviso, A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 9, secondo il quale "Il diritto di voto, non più garantito secondo i canoni dell'art. 48 Cost., vedrebbe prevalere il suo carattere individualistico e l'intero procedimento democratico sarebbe svilito dall'assenza di un luogo fisico in cui possa manifestarsi l'appartenenza a una comunità politica".

[29] M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 13; sul punto, v. anche L. MONNOYER SMITH, *How e-voting technology challenges traditional concepts of citizenship: an analysis of French voting rituals, Conference: Electronic Voting 2006: 2nd International Workshop, Co-organized by Council of Europe, ESF TED, IFIP WG 8.6 and E-Voting.CC, August, 2nd-4th*, 2006 in Castle Hofen, Bregenz, Austria.

diritto individuale, dall'altro, potrebbe minare il valore pubblico e simbolico dell'atto, quale momento centrale della vita democratica, peraltro in un periodo storico, come si è potuto constatare (*supra* Cap. 2), già caratterizzato da una generale sfiducia e disinteresse verso la cosa pubblica e le procedure istituzionali [30].

Tanto premesso, un discorso differente va svolto con riferimento al voto elettronico presidiato. In questo caso, infatti, se minori sono i dubbi di legittimità costituzionale di una simile modalità di esercizio del suffragio (*infra* §§ 4-4.1-4.2), allo stesso tempo sarebbe tutto da dimostrare l'impatto in termini di stimolo alla partecipazione di una consultazione svolta sì con modalità elettroniche, ma che richiederebbe comunque la presenza fisica dell'elettore al seggio [31].

Una precisazione a parte merita la possibilità che, con il voto elettronico presidiato, si consenta agli elettori di votare in luogo diverso da quello di residenza. Come noto, il sistema attualmente vigente, data la necessità di assicurare l'appartenenza di ciascun elettore all'ambito circoscrizionale di residenza di modo da scongiurare alterazioni anche minime della rappresentanza, prescrive che il voto sia espresso nella sezione elettorale del comune di residenza presso cui l'elettore è iscritto, salve alcune, tassative, eccezioni [32]. Sotto questo punto di vista, l'implementazione di

---

[30] Cfr. K. GOOS-B. BECKERT-R. LINDNER, *Electronic, internet-based voting*, in R. LINDNER-G. AICHHOLZER-L. HENNEN (eds.), *Electronic Democracy in Europe*, Springer, Berlino, 2016, p. 148.

[31] Chiaramente, in questo senso, S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 346; anche A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia,* cit., pp. 9-10, evidenzia in proposito che "per quanto concerne il voto elettronico presidiato l'incentivo alla partecipazione, al di fuori delle ipotesi di voto mobile di cui al precedente paragrafo, sarebbe del tutto irrilevante con atteggiamenti di curiosità e di diffidenza". Sul punto v. anche la già citata Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto, istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento, con delega alle riforme istituzionali, on. dott. Federico D'Incà, 14 aprile 2022, pp. 101-115.

[32] Ossia: a) il personale dell'Ufficio elettorale di sezione (art. 48 d.p.r. n. 361 del 1957); b) i militari, il personale di polizia e i vigili del fuoco in servizio (art. 49 d.p.r. n. 361 del 1957); c) i naviganti fuori residenza per motivi di imbarco (art. 50 d.p.r. n. 361 del 1957); d) i degenti in ospedale (art. 51 d.p.r. n. 361 del 1957).

forme di voto elettronico consentirebbe di "spezzare il legame inscindibile nell'attuale modello di votazione tra seggio e luogo di residenza" [33], assicurando così l'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori c.d. fuori sede, senza costringerli a contemperare, come accade invece oggi, l'esercizio del suffragio con le esigenze di mobilità [34]. Da questo punto di vista, l'impatto in termini di partecipazione collettiva al momento elettorale e di garanzia dell'effettività del voto nella sua dimensione individuale sarebbero di sicuro rilievo (*infra* § 5.3).

## 4. *Le problematiche legate all'introduzione del voto elettronico.*

Ricostruite le potenzialità ed opportunità del voto elettronico, l'attenzione si sposta ora sul tema della compatibilità di simili modalità di esercizio del suffragio con i principi costituzionali di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza, sanciti dall'art. 48, comma 2, Cost.

L'analisi non può che prendere le mosse da una premessa di fondo circa la natura del voto, che ha visto in dottrina storicamente confrontarsi due orientamenti contrapposti: l'uno, che faceva leva sulla dimensione del voto come diritto, fondamentale, dell'individuo; l'altro, secondo cui esso si concretizzerebbe piuttosto nell'esercizio di una pubblica funzione nell'interesse della collettività [35]. Nel tentativo di superare questa dicoto-

---

[33] S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 346.

[34] Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia,* cit., p. 8, che evidenzia: "salvo il caso di un sistema elettorale basato su un'unica circoscrizione nazionale è essenziale, a tutela dell'eguaglianza del voto e della regolarità della consultazione, rispettare l'appartenenza di ciascun elettore all'ambito circoscrizionale di residenza. Diventa quindi fondamentale sfruttare il potenziale di un sistema che consente di presentare all'elettore le opzioni di voto disponibili per la sua circoscrizione elettorale, indipendentemente dal luogo in cui il voto è espresso materialmente"; in senso analogo, G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 166; M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., pp. 12-13, che evidenzia come: "quest'ultima possibilità è, come ovvio, rafforzata dal voto elettronico non presidiato che consente la partecipazione alla consultazione elettorale anche ai cittadini che per qualsiasi motivo non possano o non vogliano recarsi al proprio seggio elettorale".

[35] E. GROSSO, *Art. 48*, cit., p. 964, afferma chiaramente che le teorizzazioni in materia siano state "sempre in bilico tra esercizio di un diritto innato dell'individuo ed eser-

mia, la tesi che ha finito per fare breccia postula che il voto sia, indiscutibilmente, un diritto inviolabile del cittadino, ma, al contempo, strumentale al funzionamento del sistema democratico-rappresentativo [36], "che parte dal singolo come centro di imputazione dei valori, ma che vede nel corpo elettorale il collegio in cui l'individuo, unito agli altri dal vincolo della cittadinanza, esprime la propria volontà elettiva e deliberativa con effetti giuridicamente vincolanti" [37].

Tale lettura è stata fatta propria dalla stessa Corte costituzionale che, con la sentenza n. 35 del 2017, ha riconosciuto "la peculiarità e il rilievo costituzionale del […] diritto fondamentale di voto, che svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale"; tanto è vero che, sempre nella medesima pronuncia, la sua essenzialità è stata affermata con riferimento "alle conseguenze che dal suo non corretto esercizio potrebbero derivare nella costituzione degli organi supremi ai quali è affidato uno dei poteri essenziali dello Stato, quello legislativo" [38].

Muovendo, quindi, dalla constatazione che il voto si configura come un diritto, inviolabile, che si pone al centro del sistema democratico-rappresentativo, costituendone anzi condizione e presupposto, la giurisprudenza costituzionale, così come la dottrina maggioritaria, hanno tradizionalmente dato dei principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost. – e nello specifico delle due coppie "personalità-uguaglianza" e "libertà-segretezza" – un'interpretazione piuttosto rigorosa [39].

---

cizio di una pubblica funzione"; in merito al dibattito sorto sulla natura del voto, v., anche, le riflessioni di F. LANCHESTER, *Voto*, cit., p. 1117.

[36] Come ricordano S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 350 e M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 12.

[37] F. LANCHESTER, *Voto*, cit., p. 1107, che fa discendere da tale considerazione la tesi che l'universalità del suffragio costituirebbe un principio supremo sottratto a revisione costituzionale.

[38] Corte cost., sent. 9 febbraio 2017, n. 35, Considerato in Diritto n. 3.1, ove si richiama la sent. 12 aprile 1973, n. 39.

[39] Cfr. E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, cit., p. 225 ed anche E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 12, secondo cui i requisiti costituzionali di cui all'art. 48 Cost. non sono derogabili da altre fonti; secondo F. LANCHESTER, *Voto*, cit., p. 1119, ciò che è "disposto in materia di estensione e di esercizio del voto nell'art. 48 Cost. pare, dunque, al riparo di qualsiasi revisione". E. GROSSO, *Art. 48*, cit., p. 969,

Nel condurre l'analisi, si ragionerà, pertanto, della legittimità dei sistemi di voto elettronico (sia di natura presidiata, che a distanza), avendo come parametro di riferimento la disposizione costituzionale in parola, nell'interpretazione data dalla dottrina e dalla giurisprudenza, al fine di verificare la possibilità di un'introduzione, e nel caso a quali condizioni, dell'*e-voting* anche nel nostro ordinamento. Dal momento che, tuttavia, l'art. 48 Cost. non si riferisce, per ovvie ragioni, a modalità di esercizio del suffragio di natura telematica e che, parimenti, la Corte costituzionale non ha mai avuto modo di pronunciarsi sulla natura del voto elettronico, si terrà, altresì, in considerazione la già citata *Recommendation CM/Rec (2017) 5 of the Committee of Ministers to member States on Standards for e-voting*, adottata il 14 giugno 2017 dal Consiglio d'Europa, la quale prevede, tuttavia, un insieme di garanzie meno rigorose in materia di esercizio del diritto di voto rispetto a quelle dell'art. 48 Cost. Trattasi di un documento di cui si darà, quindi, conto, specie per alcune soluzioni di carattere prettamente tecnico-operativo, ma senza che, data la natura di raccomandazione non vincolante, ciò possa giustificare una lettura meno rigorosa dei precetti sanciti in Costituzione [40].

### 4.1. *La compatibilità con i principi di personalità ed eguaglianza del voto.*

Muovendo dal principio di personalità del voto, esso si sostanzia nell'impossibilità per l'elettore di delegare ad altri l'esercizio del diritto di voto [41], salva la possibilità per determinate categorie di soggetti, in particolare persone con disabilità (ad esempio, non vedenti) di farsi assistere da persone di fiducia. Tale ausilio non determina una violazione del principio di personalità, in quanto l'accompagnatore svolge esclusivamente la funzione di coadiutore nell'espressione materiale del voto [42].

---

rileva che trattasi di "garanzie a valenza universale, che trovano applicazione in qualsiasi tipo di votazione, di primo come di secondo grado".

[40] Cfr., sul punto, chiaramente S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 351.

[41] Cfr. E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, cit., p. 231; F. LANCHESTER, *Voto*, cit., p. 1130; E. GROSSO, *Art. 48*, cit., p. 969, secondo i quali, pertanto, la legge non potrebbe prevedere forme di voto per procura.

[42] Cfr. E. GROSSO, *Art. 48*, cit., p. 969.

Ebbene, nel caso del voto elettronico presidiato, non si pongono particolari ordini di problemi. L'accreditamento dell'avente diritto può avvenire, infatti, sia con modalità analogiche tradizionali, sia attraverso sistemi di identità digitale; in quest'ultimo caso, dovranno necessariamente essere garantiti elevati standard di sicurezza dei relativi sottosistemi informatici, di modo da impedire furti di identità o falsificazioni, che possano, ad esempio, consentire al cittadino di votare più volte, presentandosi in diversi seggi dietro false generalità [43]. In ogni caso, nel voto elettronico presidiato, l'identificazione e l'autorizzazione al voto non presentano particolari problemi, proprio grazie alla presenza, fisica, dell'elettore e alla supervisione del personale di seggio [44].

Discorso differente va fatto per i sistemi di voto elettronico non presidiato. In questo caso, infatti, più elevato è il rischio di non corrispondenza tra l'avente diritto e colui il quale materialmente esprime la preferenza. Secondo una parte della dottrina, infatti, simili modalità di voto non assicurano "che, subito dopo il riconoscimento, l'avente diritto al voto lasci votare in sua vece altra persona" [45]. Trattasi di preoccupazioni destinate, tuttavia, verosimilmente a ridursi grazie al progresso tecnologico e all'elaborazione di sistemi di riconoscimento del votante sempre più sofisticati ed affidabili. Se l'autenticazione *online* dell'elettore, attraverso codici, *password* o altri identificativi, pur permettendo al sistema informatico di riconoscere la provenienza del voto, non è in grado di assicurare che chi invia il voto sia effettivamente l'avente diritto, maggiori garanzie offrirebbero "sistemi che facciano uso di tecniche biometriche, per mezzo delle quali è possibile procedere al riconoscimento di un individuo anche a distanza in base a caratteristiche biologiche e fisiche uniche, quali impronte digitali, iride, forma della mano" [46], garantendo la personalità del

---

[43] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 169.

[44] Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia,* cit., p. 11; dello stesso avviso, G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 172 ss.

[45] P. CARLOTTO, *Il voto elettronico*, cit., p. 140 ss. Secondo A. G. OROFINO, *L'e-vote,* in *Diritto & diritti*, 2003, p. 205, ne discenderebbe l'inammissibilità del "*remote voting*" per contrasto con un principio costituzionale, quale quello della personalità, inderogabile.

[46] M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 24.

suffragio dal momento dell'autenticazione sino a quando il voto non viene definitivamente registrato [47].

Sul punto, alcuni riferimenti interessanti sono forniti dalla Raccomandazione 2017(5) del Consiglio d'Europa che, in particolare, agli standard nn. 7 e 8, richiede sia assicurata, nelle procedure di *e-voting*, l'univoca identificazione del votante, che ne consenta la sua successiva abilitazione all'espressione del voto. Il *Memorandum* esplicativo allegato alla Raccomandazione precisa che tale identificazione si riferisce al riconoscimento dell'identità di una determinata persona attraverso una o più caratteristiche predeterminate, di modo che la stessa possa essere inequivocabilmente distinta da tutte le altre e che, solo dopo che tale procedimento sia stato posto in essere, il sistema può garantire l'accesso all'utente, qualificandolo come soggetto avente diritto al voto [48].

Il principio di personalità del voto è, poi, strettamente connesso con quello di eguaglianza, che vieta qualunque forma di discriminazione nell'esercizio del suffragio e che è riassumibile nel brocardo "una testa, un voto". Esso costituisce diretta estrinsecazione, oltre che del principio democratico, del principio di eguaglianza formale, dal momento che il voto di ciascun cittadino deve avere il medesimo peso e contribuire con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi [49]. Ne discende, da una par-

---

[47] Lo evidenzia E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 15.

[48] Al riguardo, M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 26 afferma che "si tratta di un apprezzabile tentativo di vincolare le soluzioni tecniche al rispetto di specifici standard, che, tuttavia, deve fare i conti con il rischio che la personalità del voto non possa essere garantita in maniera oggettiva e con la stessa sicurezza dei mezzi di riconoscimento tradizionali effettuati da operatori pubblici nei seggi elettorali. Come già accennato, lo sviluppo di nuove tecniche di identificazione rispettose degli standard internazionali pare, tuttavia, in grado di ridurre possibili vulnerazioni al principio costituzionale della personalità del voto". Dello stesso avviso, S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 359.

[49] Cfr. T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1984, pp. 82-83. Secondo E. GROSSO, *Articolo 48*, cit., p. 969 l'eguaglianza del voto sarebbe estrinsecazione anche del principio di eguaglianza sostanziale, dal momento che "è compito della Repubblica impedire che alcuni cittadini, grazie alla loro particolare condizione personale, economica o sociale, costringere altri cittadini possano costringere altri cittadini a rinunciare al proprio voto in loro favore, o pretendere che il loro voto abbia un valore numerico superiore rispetto al voto di chiunque altro".

te, il divieto di voto plurimo o multiplo [50] e, dall'altra, la necessità che sia garantita perfetta parità di condizioni nel momento in cui il cittadino effettua la propria scelta [51]. Il principio di eguaglianza del voto esige, quindi, che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, ma, come noto, "non si estende al risultato concreto della manifestazione della volontà dell'elettore, che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari" [52]. Tanto è vero che è rimessa alla discrezionalità del legislatore l'individuazione del sistema elettorale, il quale, tuttavia, non è esente dal controllo, essendo censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole [53].

Da questo punto di vista, sia si tratti di voto elettronico presidiato che non presidiato, si ritiene, anzitutto, inderogabile che quanto appaia sulla scheda *online* sia corrispondente a quella cartacea e che tutte le informazioni siano presentate all'elettore in modo chiaro, oggettivo, imparziale e

---

[50] Sul punto, la posizione della Corte costituzionale è ferma, sin dalla risalente sentenza n. 43 del 1961, ove si statuiva che il principio fondamentale per cui "il voto, oltre che personale e segreto, deve essere anche eguale, riflette l'espressione del voto, nel senso che ad essa i cittadini addivengono in condizioni di perfetta parità, non essendo ammesso né il voto multiplo, né il voto plurimo. Ciascun voto, quindi, nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi" (Corte cost., sent. 11 luglio 1961, n. 43, Considerato in Diritto n. 2).

[51] Cfr. P. CARLOTTO, *Il voto elettronico*, cit., p. 120; v., anche, Corte cost., sent. 5 dicembre 2014, n. 275, Considerato in Diritto n. 3.3., ove si legge che "il principio di eguaglianza del voto […], secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, […] esige che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di parità".

[52] Corte cost., sent. 11 luglio 1961, n. 43, Considerato in Diritto n. 2, ripresa da Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, Considerato in Diritto n. 3.1. L'art. 48 Cost. esige, quindi, che l'eguaglianza del voto sia sempre assicurata "in entrata", ma non, per forza, "in uscita", anche se la formula elettorale individuata dal legislatore può essere censurata dalla Corte costituzionale, in particolare qualora preveda meccanismi distorsivi nella traduzione dei voti in seggi, tali da determinare "una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare" (Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, Considerato in Diritto n. 3.1).

[53] Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, Considerato in Diritto n. 3.1.

intellegibile. Trattasi di un profilo decisivo, anche per evitare le conseguenze del *digital divide* a danno di alcune categorie di elettori (si pensi, ad esempio, ai più anziani). A tal fine è necessario, quindi, che "il sistema di voto elettronico sia semplice, chiaro, facilmente intellegibile e non presupponga, in capo all'elettore, specifiche conoscenze informatiche" [54]. Anche la Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2017 è chiara sul punto, richiedendo, allo standard n. 10, che i sistemi di *e-voting* siano progettati in modo tale che il maggior numero possibile di elettori possa comprenderli e utilizzarli [55]. Sempre per garantire l'eguaglianza del suffragio, la Raccomandazione, con specifico riferimento al voto elettronico non presidiato, suggerisce, allo standard n. 3, che tale sistema sia previsto quale modalità di voto meramente addizionale ed opzionale. Dovrà, quindi, essere consentito all'elettore di avvalersi, ove lo ritenga opportuno, dell'ordinaria procedura di voto, tramite scheda cartacea, onde evitare che determinati soggetti o categorie siano esclusi, di fatto, dalla possibilità di partecipare alle consultazioni elettorali. Lo standard n. 4 specifica, inoltre, che in caso di voto non presidiato tutti gli elettori siano chiaramente informati circa l'ufficialità della procedura, elettorale o referendaria, cui stanno partecipando.

Sotto altro profilo, per evitare il rischio di voti plurimi o multipli, lo standard n. 6 della Raccomandazione richiede che sia predisposto un metodo sicuro ed affidabile per aggregare i voti e calcolare il risultato, nel caso in cui nella medesima consultazione siano utilizzate modalità di voto elettronico e cartaceo. Lo standard n. 9 sottolinea, altresì, la necessità che il sistema di votazione elettronica garantisca che ogni elettore esprima

---

[54] Così S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 352; v., anche, M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 11, secondo la quale "l'interfaccia della scheda elettorale elettronica dovrebbe necessariamente farsi carico di tale complessità, elaborando un *design easy to understand and use by all voters*. L'elettore deve essere in grado di utilizzare il sistema facilmente e di seguire le relative istruzioni, comprese quelle relative alla sicurezza. Si tratta di un aspetto di fondamentale importanza per costruire la fiducia dei cittadini nel sistema elettorale e nella gestione delle elezioni, che deve precedere e accompagnare l'introduzione di sistemi di voto elettronico".

[55] Cfr. M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 21, che evidenzia come tale obiettivo può "essere raggiunto offrendo diverse versioni dello stesso prodotto, modifiche a parametri chiave, design modulare, accessori o altri metodi".

soltanto il numero previsto di voti, che questi siano successivamente depositati nelle urne elettroniche e inclusi nel risultato elettorale; qualora, come accade ad esempio nel sistema di *e-voting* estone, sia data la possibilità di esprimere più voti in sequenza, si richiede che sia conteggiato esclusivamente quello dato per ultimo.

In definitiva, a patto di rispettare scrupolosamente le cautele di cui si è detto, né il voto presidiato né quello non presidiato sembrano presentare criticità insormontabili in termini di compatibilità con i principi di eguaglianza e personalità del voto. A conclusioni in parte differenti si deve giungere, invece, con riferimento al rispetto dei principi di segretezza e libertà, specie nel caso di voto elettronico a distanza.

### 4.2. *La compatibilità con i principi di segretezza e libertà del voto.*

L'analisi si sposta, a questo punto, sulla compatibilità delle procedure di *e-voting* con i principi di segretezza e libertà del suffragio, due principi strettamente legati e interconnessi tra loro.

Con riferimento alla libertà del voto, la Corte costituzionale ha statuito, sin dalle sue prime pronunce, che al fine tutelare "imprescindibili esigenze di interesse generale inerenti alle consultazioni elettorali", sugli organi dello Stato grava il compito di assicurare che "l'espressione del voto rappresenti la libera e genuina manifestazione di volontà dell'elettore" [56].

Condizione necessaria affinché sia garantita la libertà di voto è la sua segretezza [57], dal momento che l'elettore, solo se sicuro che non si potrà in nessun modo risalire alla sua persona, potrà dirsi veramente libero nell'espressione della propria preferenza e, pertanto, esente da forme di controllo, condizionamento, intimidazione, corruzione. Tanto è vero che la legge circonda delle massime garanzie il momento dell'espressione della preferenza, proprio con il precipuo fine di garantirne la segretezza, anche "contro" la volontà dell'elettore stesso (si pensi al divieto di introdurre in

[56] Corte cost., sent. 11 luglio 1961, n. 43, Considerato in Diritto n. 3.1.

[57] Cfr. E. GROSSO, *Articolo 48,* cit., p. 972; F. LANCHESTER, *Voto,* cit., p. 1127. Tale stretto legame tra segretezza e libertà affiora anche nella giurisprudenza costituzionale: tra le altre, in particolare, v. Corte cost., sent. 10 luglio 1968, n. 96, Considerato in Diritto n. 4, ove può leggersi "la garanzia di segretezza del voto, che, poi, si risolve anche in garanzia di libertà, […] è […] assolutamente inderogabile".

cabina elettorale dispositivi cellulari o altre apparecchiature idonee a fotografare immagini [58] o all'annullamento del voto in caso di segni distintivi sulla scheda [59]).

La segretezza si declina, a sua volta, in una accezione "soggettiva", che intende tale requisito essenzialmente quale garanzia posta a protezione della riservatezza di ciascun votante, ed in una dimensione "oggettiva", come garanzia esterna a tutela della legittimità dell'elezione degli organi istituzionali e della genuinità delle consultazioni in generale [60]. In ogni caso, si traduce in un diritto indisponibile [61]. Ciò al fine di garantire che la manifestazione del voto da parte dell'elettore sia pienamente libera e genuina, esercitata in assenza di intimidazioni, violenza o indebite pressioni esterne [62].

Quanto ai sistemi di *e-voting*, lo standard n. 10 della Raccomandazione del Consiglio d'Europa, a tutela della libertà del voto, richiede non a caso che sia scongiurata ogni indebita influenza sull'intenzione del votante, che sia frutto del sistema di votazione adottato. A tal fine, l'interfaccia dovrebbe presentare all'elettore un'autentica scheda elettorale, nonché tutte le informazioni necessarie circa le modalità di svolgimento della procedura (standard nn. 11-12-13). Sotto questo punto di vista, la dottrina sottolinea come sia fondamentale che "le decisioni non possano essere prese premendo inavvertitamente un pulsante o un link, ma che riflettano l'autentica volontà dell'elettore […] Al termine della procedura, le scelte di voto espresse devono essere riassunte, con richiesta all'elettore di confermare che le medesime corrispondono alla sua volontà" [63]. Durante l'intero procedimento di espressione del voto, l'avente diritto do-

[58] Cfr. l'art. 1 d.l. n. 49 del 2008, recante "Misure urgenti volte ad assicurare la segretezza della espressione del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie", convertito dalla legge n. 96 del 2008.

[59] Cfr. art. 70 del d.p.r. n. 361 del 1957.

[60] Cfr. T. MARTINES, *Articoli 56-58*, cit., p. 79. La segretezza garantisce, quindi, l'elettore non solo con riguardo a ingerenze esterne rispetto all'esercizio del proprio voto, ma anche circa il fatto che, a tutela della regolarità della consultazione, il voto degli altri elettori sia segreto.

[61] Cfr. E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 14 ss.

[62] Cfr. E. GROSSO, *Articolo 48*, cit., p. 969.

[63] M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 29.

vrebbe avere il tempo sufficiente per riflettere sulla scelta che sta per compiere, modificare le preferenze espresse, votare scheda bianca, avere a disposizione un'interfaccia che consenta di trovare una ricapitolazione di quanto digitato e, solo a quel punto, dare conferma del proprio voto. In altre parole, sistemi di voto elettronico complessi e non immediatamente comprensibili "rischierebbero di pregiudicare una libera e consapevole partecipazione" [64] del cittadino al momento elettorale. Trattasi, ad ogni modo, di criticità verosimilmente superabili grazie all'implementazione di sistemi elettronici sempre più all'avanguardia.

Il punto semmai più critico rimane quello di garantire l'anonimità e segretezza delle operazioni di voto, che, come si è visto, hanno significative ricadute in termini di libertà del suffragio.

Qui occorre svolgere due ragionamenti distinti a seconda che ci si riferisca al voto elettronico presidiato o a quello non presidiato.

Quanto al primo, vanno anzitutto tenuti in considerazione gli Standard nn. 20-22 della Raccomandazione 2017(5) del Consiglio d'Europa, che rammentano come, in materia di *e-voting*, la segretezza del voto si traduca in esigenze di protezione dei dati personali dei votanti. Il sistema di voto elettronico è tenuto, quindi, a trattare e conservare, per il tempo strettamente necessario, solo i dati personali essenziali allo svolgimento delle consultazioni elettroniche. Inoltre, specie gli standard nn. 25 e 26 richiedono che la procedura di voto elettronico sia organizzata di modo che non sia possibile ricostruire un collegamento tra il voto scrutinato e l'elettore che lo ha espresso e che, in questo modo, il voto rimanga anonimo. Ebbene, si è sottolineato che, con le opportune accortezze, "tale requisito può essere agevolmente rispettato nei sistemi di voto elettronico presidiato, in quanto l'autenticazione dell'elettore e il voto possono essere fisicamente disgiunti e tale separazione può, in linea di principio, essere controllata da funzionari e osservatori elettorali" [65].

Piuttosto, quello che si pone nelle votazioni elettroniche presidiate è

---

[64] E. BETTINELLI, *Voto,* cit., p. 229.

[65] M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 34; cfr. sul punto, anche, B. JACOB-W. PIETERS, *Electronic Voting in the Netherlands: from early Adoption to early Abolishment*, in A. ALDINI-G. BARTHE-R. GORRIERI (eds.), *Foundations of Security Analysis and Design V*, Springer, Berlin-Heidelberg-New York, 2009, p. 121.

un tema di sicurezza informatica dell'intero procedimento, sia per quanto riguarda il *software,* sia per quanto concerne l'*hardware*. La sicurezza e la verificabilità dell'intera procedura rappresentano anzi il profilo ancora oggi più ostativo all'introduzione di simili modalità telematiche di esercizio del suffragio [66]. Sotto questo aspetto, affinché il voto elettronico, presidiato, possa dirsi effettivamente libero e segreto non è solo necessario impedire qualsiasi associazione tra una data preferenza e una data persona, ma anche assicurare che non avvengano alterazioni o manomissioni del voto nell'arco dell'intero procedimento, dall'autenticazione sino alla comunicazione dei risultati [67].

L'esigenza di verificabilità di tutte le fasi del processo di *e-voting* è stata espressa con decisione da una delle sentenze più significative in materia di voto elettronico, ossia la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* del 3 marzo 2009 [68]. Trattasi di una decisione che segnò un duro stop all'implementazione di procedure di voto elettronico in Germania, dal momento che i giudici costituzionali tedeschi ritennero non conforme ai principi costituzionali in materia di esercizio del voto, sanciti dall'art. 38 della Legge Fondamentale, il sistema, presidiato, allora in uso. La pronuncia è particolarmente interessante, in ragione del fatto che i giudici di *Karlsruhe* statuirono che legittimazione dell'instaurazione del rapporto di rappresentanza si ha solo "con la possibilità di controllare se le elezioni sono conformi ai principi elettorale della Costituzione" e che "la legitti-

---

[66] Al riguardo, A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 11, che osserva: "la verificabilità dei risultati, la contestuale tutela della segretezza e la complessiva sicurezza del sistema di voto pongono, invece, questioni tecniche di estrema delicatezza e, come l'esperienza di molti Paesi europei dimostra, possono addirittura sconsigliare di ricorrere a tali modalità di voto in assenza delle minime garanzie necessarie".

[67] Cfr. S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 353.

[68] BVerfG 2 BvC 3/07 del 3.03.2009. Per una ricostruzione dei fatti e per un commento della pronuncia, cfr. A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il tribunale costituzionale,* cit., pp. 1-4; E. BERTOLINI, *Il polling place e-voting nella recente pronuncia del Bundesverfassungsgericht: un futuro da riconsiderare*?, in *DPCE*, 2009, 2, p. 599 ss.; S. SEEDORF, *Germany: the public nature of elections and its consequences for e-voting,* in S. DRIZA MAURER-J. BARRAT (eds.), *E-voting Case Law. A comparative Analysis,* Routledge, Londra, 2017, p. 23; M. SCHIRIPPA, *Il voto elettronico*, cit., pp. 245-247.

mità democratica delle elezioni esige che esse siano controllabili in modo da poter escludere o correggere le manipolazioni". Per garantire tale esigenza, "la pubblicità del voto è la condizione essenziale per la formazione di una volontà politica democratica. Essa assicura la conformità all'ordinamento e il controllo delle procedure di voto e crea pertanto un presupposto basilare per la motivata fiducia dei cittadini nel corretto svolgimento delle votazioni". Pertanto, conclusero i giudici tedeschi, "tutti i passaggi essenziali di un'elezione sono soggetti a un possibile controllo pubblico a meno che altri interessi costituzionali (*verfassungsrechtliche Belange*) giustifichino un'eccezione" [69].

Da quanto precede, ad avviso del *Bundesverfassungsgericht*, discenderebbero due corollari fondamentali per l'implementazione di procedure di voto elettronico.

Anzitutto, la necessità di adottare codici sorgente *open source*, proprio affinché sia garantita la massima trasparenza e verificabilità delle operazioni sottese; al contrario, sarebbero da escludersi sistemi proprietari (cosa che era accaduta proprio in Germania, ove il Governo si era rivolto ad una società privata che garantiva un mero controllo *ex ante*) [70].

In secondo luogo, occorrerebbe assicurare il controllo individuale, ossia da parte del singolo elettore "qualunque", anche privo di particolari competenze tecniche: questi dovrebbe, infatti, essere messo nelle condizioni di stabilire se il suo voto sia stato conteggiato in modo genuino ed incluso nel risultato finale al pari di tutti gli altri voti espressi [71]. Nella prospettiva del Tribunale costituzionale tedesco un sistema di voto elet-

---

[69] BVerfG 2 BvC 3/07 del 3.03.2009, spec. §§ 106-112. Sul punto, M. SCHIRIPPA, *Il voto elettronico*, cit., p. 246, rileva che "i concetti che la Corte tedesca riprende più volte gravitano, quasi tutti, attorno al tema della 'fiducia' che i cittadini devono riporre nel sistema di *e-voting*. E, quindi, 'fiducia' nel controllo pubblico del voto, 'fiducia' nell'affidabilità delle elezioni, 'fiducia' nella verificabilità del processo elettorale, 'fiducia' nel buon funzionamento e nella imparzialità degli apparecchi tecnologici che non possono archiviare i dati elettorali esclusivamente su una memoria elettronica".

[70] Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 12.

[71] Cfr. BVerfG 2 BvC 3/07, cit., § 122, a commento, v. A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 marzo 2019, p 2 ss.

tronico non solo dovrebbe, quindi, fondarsi su sistemi *open source*, così da scongiurare il più possibile problemi di sicurezza informatica, malfunzionamenti, manomissioni dei voti espressi, ma anche assicurare un controllo capillare da parte del singolo cittadino-votante, per esigenze di pubblicità e verificabilità [72]. Trattasi di un profilo particolarmente delicato e ancora oggi tra più difficili da risolvere per l'implementazione, su vasta scala, dell'*e-voting* presidiato, stante il fatto che nei sistemi di voto elettronico è arduo garantire contemporaneamente la segretezza del voto, da una parte, e la sua verificabilità, dall'altra: se si vuole, infatti, assicurare la totale anonimità della preferenza, si pone poi il problema di come dare certezza, *ex post*, della presenza e dell'integrità del singolo voto [73]. Tanto è vero che la dottrina evidenzia come, nell'esperienza concreta, data la difficoltà di conciliare entrambe le esigenze, si tende a salvaguardare il principio fondamentale di segretezza, a scapito di una completa trasparenza e verificabilità [74]. Trattasi di un esito, a dire il vero, che non pare così problematico, già solo se si considera che anche nelle procedure di voto tradizionali, una volta inserita la scheda nell'urna, il voto si "smaterializza" e non è quindi più "verificabile", proprio al fine di evitare che si possa risalire all'identità del votante [75].

---

[72] A tal fine, una soluzione ad avviso dei giudici costituzionali tedeschi potrebbe risiedere nella stampa di ogni singolo voto in schede cartacee e, altresì, nella possibilità di un eventuale ri-conteggio secondo modalità tradizionali; critico su questo profilo A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, cit., p. 2. Al riguardo, va però rilevato che anche le *Guidelines on the implementation of Recommendation CM/Rec(2017)5 on standards for e-voting* di cui si è detto suggeriscono agli Stati membri, che utilizzano dispositivi di voto elettronico nei seggi elettorali, di considerare l'uso di schede cartacee come secondo mezzo per memorizzare il voto e il riconteggio in un numero statisticamente rilevante di seggi elettorali scelti a caso.

[73] Evidenzia tale profilo, S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 355, che suggerisce come "una via di possibile soluzione per questo intricato problema quello del ricorso alla tecnologia *blockchain* che, con la creazione di blocchi, consentirebbe ai singoli elettori di visionare la presenza e l'integrità del voto".

[74] S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informatiche*, cit., p. 355.

[75] A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, cit., p. 2, osserva in proposito: "la presunta necessità di consentire un controllo diretto da parte dell'elettore non appare del tutto convincente. An-

La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* è interessante anche per il parallelismo operato tra voto elettronico e voto per corrispondenza. I giudici costituzionali tedeschi considerano, infatti, giustificate le limitazioni al menzionato principio di pubblicità elettorale, che derivano dal voto per corrispondenza, al fine di perseguire la più alta partecipazione possibile alle consultazioni. Le medesime esigenze non sarebbero identificabili, tuttavia, ad avviso del *Bundesverfassungsgericht* con riferimento al voto elettronico, tanto da non poter ammettere deroghe alla necessità di controllabilità dello scrutinio e di determinazione dei risultati [76]. Si tratta di un punto controverso della pronuncia, su cui la dottrina, anche italiana, ha espresso alcune perplessità, stante il differente "status" di cui godrebbe il voto elettronico e quello cartaceo per corrispondenza [77], e su cui a breve si tornerà.

In definitiva, il *Bundesverfassungsgericht* conclude, rilevando che, per quanto l'apertura operata dalla legge elettorale tedesca nei confronti dell'*e-voting* non fosse di per sé incompatibile con la Legge fondamentale

---

che lo scrutinio aperto e trasparente delle schede cartacee non permette al singolo elettore di avere la certezza assoluta che il proprio voto sia scrutinato e conteggiato in modo corretto: l'errore umano è sempre possibile e può essere impercettibile".

[76] BVerfG 2 BvC 3/07, cit., § 128, ove può leggersi: "*For instance, restrictions of public monitoring of the ballot with postal voting (§ 36 of the Federal Electoral Act) can be justified with the aim of achieving as comprehensive participation in the elections as possible, thereby complying with the principle of generality of elections (see BVerfGE 21, 200 (205); 59, 119 (125)). When deploying computer-controlled voting machines, however, no contrary constitutional principles are recognisable which are able to justify a broad restriction of the public nature of elections and hence the controllability of the election act and the ascertainment of the results*".

[77] Cfr. A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, cit., p. 4, che annota: "Non sembra davvero condivisibile la valutazione del Tribunale secondo cui la riduzione di errori involontari, di errori dovuti a un conteggio non accurato o di errori nell'interpretazione della volontà dell'elettore non possa essere riferita a un interesse costituzionale capace di prevalere sul principio di pubblicità delle operazioni elettorali. Ai vantaggi dell'incontrovertibilità dello scrutinio si aggiunge, poi, un altro significativo elemento meritevole di tutela e ignorato dal Tribunale costituzionale: il voto elettronico può, grazie a specifici ausili tecnici, semplificare l'espressione del voto dei disabili senza ricorrere, in alcuni casi, al voto assistito. Il rango costituzionale di questi interessi è indiscutibile e il bilanciamento fra le condizioni necessarie a garantire la dovuta genuinità del voto tutelata dall'art. 38 della Legge fond. (e dall'art. 48 della Cost. italiana) e la pubblicità delle operazioni elettorali potrebbe portare a un esito diverso".

tedesca, lo specifico sistema di voto elettronico, così come concretamente congegnato e disciplinato, era, invece, incostituzionale, in particolare per le violazioni del principio di pubblicità in materia elettorale, comportando deficit di verificabilità e affidabilità non superabili. Ne conseguì, come prevedibile, una forte battuta d'arresto per il voto elettronico in Germania, ma con echi anche altrove [78].

Per concludere, può, quindi, affermarsi che i sistemi di voto elettronico presidiato – per quanto, in linea generale, compatibili con i principi di cui all'art. 48 Cost., dato che la preferenza viene espressa in postazioni sorvegliate al pari del voto tradizionale – possono, tuttavia, scontare una serie di problemi di sicurezza delle operazioni informatiche sottese e di verificabilità della procedura elettorale. Secondo una parte della dottrina, ciò ne sconsiglierebbe, almeno per il momento, l'introduzione, in ragione del fatto che ad essere messe a rischio sarebbero la genuinità, la libertà e la segretezza del voto [79]. Secondo altro filone di pensiero, cui qui si aderisce, tali preoccupazioni, per quanto comprensibili, sarebbero eccessive, stante il fatto che le criticità di cui si è detto potrebbero essere superate con l'implementazione di sistemi informatici idonei allo scopo, bilanciando in particolare le esigenze di anonimità e di verificabilità, così da garantire operazioni elettorali, telematiche, sicure e nel pieno rispetto delle garanzie costituzionali [80].

Un discorso differente va formulato, invece, con riferimento ai sistemi di voto elettronico non presidiato. In questi casi, infatti, oltre ai pur possibili problemi di sicurezza di natura informatica di cui si è poc'anzi detto, si pongono interrogativi più profondi di tenuta del principio di segre-

---

[78] Cfr. A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, cit., p. 5; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., pp. 174-175.

[79] Di questo avviso S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., pp. 356-371, che, tuttavia, in conclusione del suo scritto, con riferimento al voto elettronico presidiato afferma: "il principale ostacolo alla sua introduzione, in vero, è quello tecnico e, sul punto, si può ragionevolmente confidare che le criticità possano essere, forse in tempi non eccessivamente lunghi, superate".

[80] Di tale avviso e chiaramente a favore dell'*e-voting* presidiato, cfr. E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 10 ss.; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico*, cit., p. 137 ss.

tezza, e quindi di libertà, del voto espresso dall'elettore. Soluzioni che prospettino il ricorso al voto digitale a distanza si scontrano, difatti, con l'impossibilità di verificare che il voto espresso tramite dispositivi mobili o comunque da postazioni non pubblicamente presidiate non sia effettivamente esente da supervisione, prese di conoscenza, intercettazioni o controlli da parte di soggetti intenzionati a influenzare, pilotare o addirittura coartare il voto altrui [81]. Ciò proprio in ragione del fatto che, in questi casi, il voto è reso da qualunque luogo avente accesso a *Internet* e non in appositi seggi elettorali.

Non si tratta, per la verità, di una problematica completamente sconosciuta al nostro ordinamento. Il riferimento è, in particolare, alla legge n. 459 del 2001, recante "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero", che, in attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2000, "Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero", ha introdotto per i cittadini italiani residenti all'estero la possibilità di votare per corrispondenza in occasione delle elezioni delle Camere e per i referendum previsti dagli artt. 75 e 138 Cost. Trattasi di una modalità, stabilita in deroga alle procedure elettorali ordinarie, esclusivamente per una specifica categoria di elettori (i cittadini italiani residenti all'estero iscritti all'AIRE [82]), che ha fatto molto discutere proprio per i rischi in termini di tutela della personalità, libertà e segretezza del voto espresso in luoghi non presidiati [83], ma

[81] Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, cit., p. 175.

[82] In verità, tale opzione è stata estesa, dalla legge n. 52 del 2015, anche agli elettori che si trovino temporaneamente all'estero, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data della consultazione, per motivi di lavoro, studio o cure mediche; possono, inoltre, votare nel Paese estero in cui si trovano temporaneamente, sempre che il loro soggiorno sia dovuto ai medesimi motivi, anche gli elettori iscritti all'AIRE e residenti in un altro Paese estero (art. 4-bis della legge n. 459 del 2001, introdotto dall'art. 2, comma 37, della legge n. 52 del 2015). Anche costoro possono votare esclusivamente per l'elezione delle Camere e per i referendum previsti dagli artt. 75 e 138 Cost.

[83] Si tratta di un'obiezione comune a molti autori. In particolare, v. F. LANCHESTER, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 123 ss.; E. GROSSO, *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (Voto degli italiani all'estero),* in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, *Comm. Cost.*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2006, p. 217 ss.; E. GROSSO,

che, secondo una parte della dottrina, trova la propria giustificazione nella necessità di garantire l'effettività del diritto di voto di una particolare categoria di elettori [84].

In materia è stata chiamata a pronunciarsi anche la Corte costituzionale, che, tuttavia, pur senza entrare mai direttamente nel merito della questione, ha disatteso i rilievi di costituzionalità che le erano stati prospettati [85].

Con l'ordinanza n. 195 del 2003, nel dichiarare inammissibile il conflitto tra poteri sollevato in quella circostanza, addusse, tra le varie ragioni, che ove "fosse indotta in ipotesi ad accogliere i rilievi di costituzionalità relativi alla introduzione del voto per corrispondenza si determinerebbe la conseguenza di rendere assai più difficile l'espressione del voto degli italiani residenti stabilmente all'estero, pur titolari del diritto di voto e quindi componenti del corpo elettorale" [86]. Pur nella sinteticità di questo *obiter dictum*, l'ordinanza sembrava fare intendere che, con riferimento a circostanze specifiche, le esigenze di segretezza e libertà del voto potessero essere temperate dalla necessità di garantire l'effettività del diritto di voto di alcune particolari categorie di elettori, in quel caso i cittadini residenti all'estero.

La controversa natura del voto per corrispondenza è stata, in seguito, ancora messa in luce dal Tribunale di Venezia, sez. III civile, con ordinanza del 5 gennaio 2018 con cui si sollevava questione di legittimità degli artt. 1, commi 2, 4-bis, 12 e 14 della legge n. 459 del 2001. Ad avviso del giudice rimettente, le modalità di esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero avrebbero presentato, infatti, tali criticità da "far persino dubitare che possa definirsi voto", specie sotto il profilo della segretezza,

---

*Art. 48*, cit., p. 969 ss., che rileva come "nella modalità di voto per corrispondenza la garanzia della personalità del voto (come anche quella della segretezza e della libertà, non è garantita oggettivamente, ma affidata alla libera disponibilità dell'elettore".

[84] Cfr. A. SARAIS, *Democrazia e tecnologie*, cit., p. 62; C. FUSARO, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti non ci stanno*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 2.

[85] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero alla prova delle elezioni del 2022*, in *Nomos*, 2022, 3, p. 5.

[86] Corte cost., ord. 4 giugno 2003, n. 195, con nota di N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi sul voto degli italiani all'estero ma li aumenta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 3, p. 1481.

dal momento che, ai sensi dell'art. 12 della legge impugnata, "i cittadini italiani residenti all'estero, dopo avere votato *ubiquiter*, utilizzando la scheda elettorale inviata loro dall'ufficio consolare a mezzo posta raccomandata "o con altro mezzo di analoga affidabilità", la spediscono – parimenti per posta, ma senza necessario ricorso alla "raccomandata o altro mezzo di analoga affidabilità" – agli uffici consolari competenti per l'invio, con valigia diplomatica, all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero" [87]. Una siffatta procedura "non assicur[erebbe] la segretezza, la personalità e la libertà del voto", sia nella fase della sua manifestazione, che in quella successiva della sua comunicazione, contrastando con i principi di cui agli artt. 1 e 48, commi 2 e 3, Cost. [88].

Il Giudice delle Leggi, con ordinanza n. 63 del 2018, dichiarava, tuttavia, manifestamente inammissibile la questione. Due i fondamentali ordini di ragione addotti: in primo luogo, l'insufficiente motivazione circa la sussistenza dell'interesse ad agire del ricorrente per aver proposto un'azione di accertamento del diritto di voto con riferimento ad una successiva consultazione referendaria [89]; *in secundis*, la considerazione che, a differenza di quanto si verifica relativamente alla legge elettorale per l'elezione delle Camere (su cui, in particolare, sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017), l'incertezza sulla pienezza del diritto di voto nella procedura referendaria non poteva "essere considerata costituzionalmente insuperabile […] nel senso di non poter essere risolta, sul piano costituzionale, se non ammettendo un'azione del tipo di quella proposta nel giudizio a quo", ossia, come si diceva, un'azione di accertamento del diritto di voto [90]. Sebbene la Corte giungesse, quindi, ad una decisione di inammissi-

[87] Trib. Venezia, sez. III civile, ordinanza di rimessione 5 gennaio 2018, iscritta al n. 11 del registro ordinanze 2018, p. 5.

[88] Trib. Venezia, sez. III civile, ordinanza di rimessione 5 gennaio 2018, cit., p. 6.

[89] Si trattava, in particolare, del referendum costituzionale sulla proposta di riforma di revisione del bicameralismo paritario indetta per il successivo 4 dicembre 2016.

[90] Corte cost., ord. 27 marzo 2018, n. 63, che afferma, infatti, che "nella procedura in esame sono espressamente previste la reclamabilità delle operazioni di voto all'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero – ex art. 23 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) e art. 20, comma 3, del Decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2003, n. 104 (Regolamento di attuazione della L. 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina

bilità per ragioni di carattere fondamentalmente processuale, in un breve inciso, non si esimeva dal rilevare "oggettive criticità della normativa denunciata quanto al bilanciamento della 'effettività' del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero con gli imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso" [91]. Pur trattandosi di un semplice *obiter dictum*, la Corte sembrava, quindi, almeno in parte rivedere l'orientamento espresso con la precedente ordinanza n. 195 del 2003.

Nell'attesa di un chiarimento da parte del Giudice delle Leggi sull'eventuale (in)compatibilità a Costituzione del voto per corrispondenza, una parte della dottrina ha così sostenuto che le analogie tra il voto elettronico a distanza e voto per corrispondenza potrebbe quantomeno in-

---

per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero) – e la loro successiva sottoponibilità all'esame dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, legittimato – esso – a sollevare incidente di costituzionalità (ordinanze n. 14 e n. 1 del 2009)"; sul punto si vedano i commenti di M. ARMANNO, *Il voto degli italiani all'estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1°ottobre 2018, pp. 1-4 e A. DI CHIARA, *La Corte conferma che l'azione di accertamento del diritto di voto vale solo per le "zone franche"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 aprile 2018, pp. 1-5; sul tema, profondamente arato dalla dottrina costituzionalistica in particolare in occasione delle azioni di accertamento che avevano innescato i due giudizi di costituzionalità rispettivamente sulla legge n. 270 del 2005 (c.d. *Porcellum*) e n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*) e sfociati nelle sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017, si rinvia all'esaustiva ricostruzione di A. RAUTI, *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali*, in *Consulta Online*, 2017, 2, pp. 216-252; si v., altresì, N. ZANON, *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche in Italia. Aspetti processuali (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in www.cortecostituzionale.it, pp. 1-9; R. BIN, *Chi è responsabile delle zone franche? Note sulle leggi elettorali di fronte alla Corte*, in *Forum di quaderni costituzionali,* pp. 1-7; A. MANGIA, *l'azione di accertamento come surrogato funzionale del ricorso diretto*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 17 giugno 2018, pp. 1-8; G. SOBRINO, *Il problema dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale alla luce delle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 e le sue possibili ricadute: dalla (non più tollerabile) "zona franca" alla (auspicabile) "zona a statuto speciale" della giustizia costituzionale?* in *Federalismi*, 2017, 15, pp. 2-39; M. D'AMICO, *Corte Costituzionale e materia elettorale: una decisione storica,* in M. D'AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza n. del 2014 in materia elettorale*, FrancoAngeli, Milano, 2014, pp. 95-96; A.A. DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, 2, 1-4.

[91] Corte cost., ord. 27 marzo 2018, n. 63.

durre a consentire l'utilizzazione del primo nei limiti in cui si ammette la praticabilità del secondo, ossia nelle ipotesi in cui già oggi si assiste ad un'interpretazione più elastica dei requisiti di cui all'art. 48, comma 2, Cost. Più problematica, invece, alla luce del quadro costituzionale, una sua eventuale generalizzazione [92].

Al fine di temperare le criticità in termini di segretezza e libertà di una simile modalità di espressione del suffragio, si è così suggerito di osservare le medesime cautele previste da quegli ordinamenti che, nell'ammettere sistemi di *remote voting*, prevedono un meccanismo c.d. a "doppio binario" digitale/analogico, nonché la possibilità di esprimere più voti in successione sino alla chiusura dei seggi, al fine di, eventualmente, correggere quelli già espressi [93]. La medesima esigenza è evidenziata, peraltro, dallo standard n. 25 della Raccomandazione del Consiglio d'Europa, che raccomanda che il sistema di votazione elettronica sia configurato in maniera da consentire all'elettore di esprimere più voti, correggendo quello dato in precedenza. A patto di rispettare tali accorgimenti, parte della dottrina ritiene, come si anticipava, che nel nostro ordinamento il voto elettronico a distanza potrebbe essere implementato quantomeno in ipotesi circoscritte, in riferimento alle quali già si registra, di fatto, un'interpretazione più flessibili dei requisiti di libertà e segretezza del suffragio.

A questo orientamento ribatte, invece, altra parte della dottrina, se-

---

[92] Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia,* cit., pp. 2-33, che osserva: "La Costituzione italiana è chiara nel prescrivere, all'articolo 48, i requisiti del voto che la dottrina ha da tempo ricondotto alle coppie eguaglianza-personalità e libertà-segretezza che, salvo il caso del voto per corrispondenza degli italiani residenti all'estero, si riflettono nella necessità di ricorrere a forme di voto presidiato"; in questo senso v. anche M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., pp. 33-36; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico*, cit., p. 137; L TRUCCO, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale,* in T.E. FROSINI-O. POLLICINO-E. PAPA-M. BASSINI (a cura di), *Diritti e Libertà in Internet*, Le Monnier, Università di Milano, 2017, p. 230 ss.

[93] È il caso dell'Estonia, ove è da tempo in un uso un sistema di *early voting*, cfr. K. GOOS-I. KORTHAGEN, *Binding Decision Making,* in L. HENNEN-I. VAN KEULEN-I. KORTHAGEN-R. LINDER-G. AICHOLZER, *European E-Democracy in Practice*, cit., pp. 279-284; sul punto, v. anche M. SOLVAK-K. VASSIL, *E-voting in Estonia. Technological diffusion and other developments over ten years (2005-2015),* Johan Skytte Institute of Political Studies University of Tartu and Estonian National Electoral Committee, 2016, p. 10.

condo la quale, al contrario, il voto elettronico non presidiato sarebbe radicalmente incompatibile con i principi di libertà e segretezza del suffragio, dal momento che si rimetterebbero tali garanzie alla sola sensibilità e disponibilità del singolo [94]. Trattasi di una lettura che persuade e che si intende qui seguire.

Da questo punto di vista, l'argomento per cui anche con il voto cartaceo tradizionale l'elettore può, in realtà, rinunciare alla segretezza non sembra cogliere nel segno, dal momento che nel caso del voto non presidiato questi non ha alcuna garanzia che la sua preferenza non sia vista da altri, mentre un'eventuale dichiarazione successiva all'esercizio del voto in cabina elettorale può ben non coincidere con quanto effettivamente espresso nell'urna (in altre parole, l'elettore potrebbe ben mentire e, in questo modo, tutelarsi). Quanto, invece, alla supposta conformità a Costituzione del voto elettronico a distanza in ragione del fatto che, allo stato, l'ordinamento ammette per i cittadini italiani all'estero il voto per corrispondenza, il parallelismo, per quanto suggestivo, non sembra tenere in ragione delle problematicità di ordine pratico e dei dubbi di legittimità costituzionale che la stessa votazione per corrispondenza pone [95]. Dubbi che, non essendo mai entrata nel merito della questione, la Corte costituzionale non ha, come si è visto, sciolto ed anzi, specie nell'ultima decisione del 2018, adombrato. Inoltre, non si può non rilevare come una votazione *online* da remoto sarebbe, a maggior ragione, difficile da ammettere

[94] Cfr. S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 362; E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 15, secondo il quale "in caso di *e-voting* non presidiato opportuni espedienti tecnici possono certamente garantire il rispetto del requisito della personalità del voto, ma non quello della segretezza esterna, rimessa esclusivamente alla sensibilità e agli interessi del singolo votante. Inevitabilmente si aprirebbe un varco alla messa in discussione della spontaneità di votazioni "autogestite" e ne sarebbe travolto anche l'indefettibile principio della effettiva libertà del voto (da qualsiasi condizionamento spurio)".

[95] Chiaramente, in questo senso, S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., pp. 361-362, che richiama la posizione A.G. OROFINO, *L'e-vote*, cit., p. 206. V., anche, A. GRATTERI, *Come superare alcune criticità della legge n. 459 del 2001*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 2, p. 149, che lapidariamente afferma: "Una modalità non presidiata ai guasti del voto per corrispondenza aggiungerebbe il rischio di manomissioni informatiche su vasta scala ed enormi difficoltà nel garantire la piena verificabilità del sistema informatico utilizzato da parte del pubblico".

per i c.d. fuori-sede (*infra* §§ 5.2 e 5.3), che, a differenza dei cittadini italiani residenti all'estero, non sono riconosciuti come specifica categoria di elettori in Costituzione e per i quali, allo stato, non è prevista nemmeno la votazione cartacea per corrispondenza.

Per concludere, un'interpretazione unitaria e sistematica dei principi costituzionali di cui all'art. 48 Cost. induce a ritenere di poter prendere in considerazione, nel nostro ordinamento, le sole forme di voto elettronico presidiato, pur nella consapevolezza dei potenziali problemi di sicurezza e verificabilità, che richiederebbero un'attenta valutazione e, quantomeno, una fase di sperimentazione. Anzi, il voto elettronico presidiato potrebbe costituire per i cittadini italiani residenti all'estero una valida alternativa al voto per corrispondenza, offrendo una modalità di esercizio del suffragio più rispettosa dei principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost., e, in prospettiva, rappresentare uno strumento utile per l'esercizio del voto di alcune particolari categorie di elettori, come i c.d. fuori-sede. Il voto elettronico a distanza, invece, non sembra offrire sufficienti garanzie in termini di libertà e segretezza del voto e sarebbe, quindi, in ogni caso da escludersi [96].

## 5. *Il voto elettronico nel panorama italiano: esperienze e prospettive.*

Illustrate le principali questioni di rilievo costituzionale che il voto elettronico pone, si intende proseguire l'analisi, soffermandosi sulle più recenti esperienze sperimentate nel nostro Paese, ove il voto elettronico ha fatto fatica a fare breccia, pur essendo oggetto di riflessione da parte della dottrina da lungo tempo [97]. Ciò al fine di ragionare, anche alla luce di alcune recenti novità normative in materia, della possibilità di una sua introduzione, specie con riferimento a particolari categorie di elettori.

---

[96] Sul punto si aderisce alla tesi di S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 371, secondo il quale è assai arduo pensare il voto elettronico non presidiato "possa salvaguardare i fondamentali precetti costituzionali e, allo stesso tempo, favorire la partecipazione al voto […] e una maggiore efficienza del procedimento elettorale; pare avere, invece, maggiori *chanches* di successo il voto elettronico presidiato".

[97] Come evidenzia E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 7.

### 5.1. *Il referendum consultivo dell'ottobre 2017 indetto dalla Regione Lombardia in materia di autonomia differenziata: un esempio di voto elettronico presidiato.*

Una delle prime esperienze di *e-voting* nel panorama italiano è stata rappresentata dal referendum consultivo regionale in merito alla richiesta di concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia svoltosi nella Regione Lombardia il 21 ottobre 2017. In quell'occasione, si era prevista l'espressione del voto su supporti elettronici (c.d. *voting machine*), collocati in appositi seggi, e il successivo scrutinio sempre in modalità digitale. Si era trattato, quindi, di una tipica ipotesi di voto elettronico di carattere presidiato.

Più nello specifico, la possibilità di fare ricorso al voto elettronico nelle consultazioni referendarie regionali era stata introdotta dalla legge regionale n. 3 del 2015, "Introduzione del voto elettronico per il referendum consultivo. Modifiche alla legge regionale 28 aprile 1983, n. 34" [98]. La legge stabiliva anzitutto che "Il referendum consultivo può essere svolto anche mediante sistemi elettronici e procedure automatiche finalizzate ad accelerare e semplificare le operazioni di voto e di scrutinio. I sistemi e le procedure adottate, oltre ad assicurare una maggiore efficienza, economicità e trasparenza delle consultazioni elettorali, devono garantire il pieno rispetto dei principi costituzionali della personalità, dell'eguaglianza, della libertà e della segretezza dell'esercizio del diritto di voto. Il sistema individuato deve essere chiaro e comprensibile al fine di consentirne l'utilizzo a tutti gli elettori" [99]. Si demandava, in particolare, al Presidente della Giunta la decisione se ricorrere o meno al voto elettronico, eventualmente anche solo per una parte del territorio regionale: al vertice dell'organo esecutivo regionale era, quindi, riservata "ampia discrezionalità sia sull'an dell'uso di sistemi di voto elettronico, sia sulla determinazione di aspetti essenziali della relativa disciplina, come le modalità dei controlli di sicurezza sugli apparati di voto" [100].

---

[98] In seguito, come già anticipato, abrogata dall'art. 2, comma 1, lett. b), n. 70) della legge reg. n. 5 del 2018.

[99] Art. 26-bis, comma 1, della legge reg. n. 34 del 1983, così come modificata dalla legge reg. n. 3 del 2015 cit.

[100] M. ROSINI, *Il voto elettronico*, cit., p. 35; sul punto, A. GRATTERI, *Finalità e pro-*

La legge fissava, poi, le sole caratteristiche di base degli apparati per il voto elettronico e rimetteva a un successivo regolamento della Giunta la definizione degli elementi di dettaglio. Si prevedeva, quindi, l'adozione di un "sistema di voto integrato" (*software* e *hardware*), che consentisse sia l'automazione del voto sia l'elaborazione dei dati dei voti scrutinati, oltre alla trasmissione telematica dei risultati. Si prevedeva, inoltre, che in ogni sezione elettorale dovesse essere presente "almeno un apparecchio elettronico opportunamente isolato in modo da tutelare la segretezza al momento dell'espressione del voto. Le procedure e gli strumenti informatici utilizzati garantiscono la registrazione del voto e il conteggio dello stesso, nonché la protezione dei dati immessi rendendo impossibile l'individuazione della sequenza in cui i voti sono espressi" [101].

Ogni apparecchio si sarebbe dovuto dotare di un meccanismo che consentisse la stampa su carta del voto espresso elettronicamente, nonché di un'urna nella quale le schede cartacee potessero essere depositate automaticamente al momento della conclusione di ogni singola operazione di voto. Al fine di consentire verifiche maggiori circa la "regolarità del voto" in ogni comune sarebbero state sorteggiate le sezioni (pari ad almeno il 25% degli elettori) in cui il voto elettronico sarebbe stato affiancato dalla sua riproduzione cartacea. Quanto alle concrete modalità di espressione del voto, si stabiliva che queste avvenissero per il tramite di una scheda riprodotta dallo schermo dell'apparato elettronico (*web machine*) e che l'elettore potesse scegliere fra tutte le opzioni di voto valido, compresa la scheda bianca; in caso di errore, si sarebbe potuto ri-procedere al voto per una sola volta [102].

---

*blemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 15, osservava criticamente che "l'attribuzione al solo Presidente della Giunta della decisione relativa ad un utilizzo parziale del voto elettronico e alla individuazione delle sezioni elettorali corrispondenti suscita significative perplessità. In particolare, appare perlomeno inopportuno rimettere ad una scelta discrezionale, vincolata al solo rispetto dell'incerto parametro dell'omogeneità dei comuni o delle zone interessate, l'introduzione di modalità differenziate di voto sul territorio della Regione, soprattutto nel caso in cui si dovessero riscontrare tassi di partecipazione diversi o una differente incidenza delle schede nulle fra le aree interessate dal voto elettronico e quelle ancorate al voto cartaceo".

[101] Art. 26-bis, commi 3 e 5, della legge reg. n. 34 del 1983, così come modificata dalla legge reg. n. 3 del 2015 cit.

[102] Art. 26-bis, comma 6, della legge reg. n. 34 del 1983, così come modificata dalla legge reg. n. 3 del 2015 cit.

Per il resto, la legge demandava la disciplina di dettaglio ad un successivo Regolamento della Giunta regionale, che fu approvato alcuni mesi dopo (Regolamento regionale 10 febbraio 2016, n. 3, rubricato "Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo mediante voto elettronico"), con la quale venivano stabiliti essenzialmente i requisiti tecnici e di sicurezza del sistema. Per quello che in questa sede più interessa, si prescriveva che il *software* dovesse: escludere la possibilità per l'elettore di eseguire qualsiasi operazione sino a quando il Presidente dell'ufficio elettorale di sezione non avesse abilitato dalla propria postazione l'apparecchio elettronico; riprodurre la scheda di voto, consentendo all'elettore di visualizzare il quesito formulato e selezionare una delle risposte "Si", "No", "Scheda bianca"; permettere all'elettore di visualizzare in seguito la scelta selezionata per verificarne la corrispondenza con la propria intenzione di voto, confermarla o eventualmente ripetere – ma per una sola volta – l'intera operazione in caso di riscontrata difformità rispetto all'intenzione di voto; notificare al Presidente dell'ufficio elettorale di Sezione l'avvenuta espressione del voto e, contestualmente, escludere l'operatività del dispositivo fino alla successiva abilitazione a cura del Presidente; registrare il voto espresso, in forma criptata, sulle memorie elettroniche; rendere impossibile l'associazione del voto con l'elettore; avere un codice sorgente verificabile. Si stabiliva, altresì, che ogni operazione di voto dovesse essere tracciata e documentabile e che fossero implementati meccanismi di sicurezza atti a garantire la segretezza, l'integrità, l'affidabilità e l'inalterabilità dei dati trattati; a tal fine, la Giunta Regionale avrebbe incaricato una società al fine di procedere alla certificazione del *software* dell'apparecchio elettronico.

Quanto all'espletamento delle operazioni di voto, una volta effettuate dal personale di seggio le tradizionali procedure di identificazione dell'avente diritto, l'elettore avrebbe avuto accesso alla cabina ove la *voting machine* gli avrebbe consentito, come detto, di visualizzare "la scheda del referendum riportante il testo del quesito referendario e le relative opzioni di voto" [103]. Una volta confermata la preferenza (o in caso di errore, ripetuta l'operazione), l'apparecchio elettronico sarebbe stato automaticamente disabilitato sino alla successiva abilitazione da parte del Presidente per il successivo elettore.

[103] Art. 10, comma 4, del Regolamento n. 3 del 2016 cit.

Chiusa la fase delle votazioni, le operazioni di scrutinio sarebbero state effettuate direttamente stampando dall'apparecchio elettronico contenente i voti memorizzati il report riepilogativo dei risultati con il numero dei votanti e il numero dei voti espressi per ciascuna preferenza. Il Presidente dell'ufficio elettorale di sezione sarebbe stato incaricato di effettuare un controllo incrociato tra il numero dei voti riportato sul report riepilogativo e il numero dei votanti riportato sul registro di sezione e, qualora la sezione elettorale fosse stata tra quelle sorteggiate per la stampa cartacea dei voti, egli avrebbe accertato, altresì, che i risultati del report riepilogativo corrispondessero ai risultati delle stampe del voto espresso elettronicamente [104].

La dottrina ha evidenziato come, nel complesso, si trattasse di un "un sistema di voto elettronico che tentava di contemperare la valorizzazione del potenziale dell'innovazione tecnologica con la certezza del riscontro cartaceo dei voti espressi" [105]. Non mancavano, tuttavia, alcune criticità legate alla mancata prescrizione legislativa dell'utilizzo di software open source, all'accesso di tecnici informatici presso la sezione elettorale e al complessivo rinvio al regolamento per tutto ciò che riguardasse le modalità dei controlli di sicurezza sugli apparati di voto. Inoltre, la previsione della possibilità di ricorrere alla stampa delle schede in formato cartaceo, per quanto solo in determinate circoscrizioni, avrebbe rischiato di appesantire eccessivamente il procedimento, frustrando quelle esigenze di velocità ed efficienza poste a fondamento della scelta dell'introduzione del voto in modalità elettronica da parte dello stesso legislatore regionale; peraltro, così come configurato, tale onere non sarebbe bastato a soddisfare appieno le esigenze di verificabilità di cui si è detto in precedenza [106].

---

[104] Art. 12, commi 4 e 5, del Regolamento n. 3 del 2016 cit.

[105] Così chiaramente A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 16.

[106] Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 16, osserva che il sistema di voto elettronico impiegato dalla Regione Lombardia non avrebbe verosimilmente superato il test di verificabilità tracciato "nella sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 2009, più volte citata, secondo cui ogni singolo elettore deve essere posto nelle condizioni di stabilire se il suo voto è stato correttamente conteggiato attraverso la piena verificabilità e comprensione dell'intero procedimento elettorale. In sostanza la legge lombarda ipoteticamente non soddi-

Tale sistema di voto elettronico, nonostante le potenzialità, finì, tuttavia, per essere impiegato in una sola occasione, ossia durante la consultazione referendaria del 21 ottobre 2017, di cui si diceva in apertura. All'atto pratico, si registrarono, infatti, una serie di malfunzionamenti (in particolare nella procedura di verifica delle "chiavette" di alcune centinaia di *voting machine*), nonché un generale rallentamento nelle operazioni di chiusura dello scrutinio, testimoniato dal fatto che i dati sull'affluenza e sull'esito delle votazioni furono resi disponibili solo dopo oltre 24 ore.

In definitiva, il voto elettronico presidiato introdotto dalla Regione Lombardia, per quanto sicuramente un esperimento interessante, non raggiunse quegli obiettivi di celerità, efficienza e sicurezza, sottesi all'implementazione dell'*e-voting* e che lo stesso legislatore regionale si prefiggeva. Tanto è vero che, di lì a poco, la legge che ne aveva disposto l'introduzione fu abrogata, archiviando, almeno per il momento, l'esperienza.

### 5.2. *La sperimentazione di un voto elettronico non presidiato prevista per gli italiani all'estero e per i c.d. fuori-sede.*

Più di recente, il voto elettronico è tornato sulla scena in virtù di una previsione contenuta nella legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 2019). In particolare, con l'art. 1, comma 627, si è disposta l'istituzione di un Fondo per il voto elettronico allo scopo di introdurre una sperimentazione di voto in via digitale per le elezioni politiche, europee e per i referendum previsti dagli artt. 75 e 138 Cost. Al successivo comma 628 si è demandato ad un Decreto inter-ministeriale, da adottarsi entro 30 giorni da parte del Ministero dell'Interno e del Ministero per l'innovazione Tecnologica e Digitale, la definizione delle modalità attuative del predetto Fondo e della relativa sperimentazione, "limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti". I commi 627 e 628 cit. sono stati, in se-

sferebbe il test predisposto dai giudici costituzionali tedeschi né sotto questo aspetto né, stando al testo della sola legge in attesa del corrispondente regolamento, con riferimento alla verificabilità del software".

guito, modificati dall'art. 38-bis, comma 10, del decreto legge n. 77 del 2021, convertito dalla legge n. 108 del 2021, che ha esteso la sperimentazione anche alle elezioni regionali e amministrative.

Sebbene con diversi mesi di ritardo rispetto al termine inizialmente previsto, il 9 luglio 2021, il Ministero dell'Interno ha adottato, di concerto con quello per la Transizione Ecologica e l'Innovazione Digitale, un decreto inter-ministeriale, con cui sono state approvate le "Linee guida per la sperimentazione di modalità di espressione del voto in via digitale per le elezioni politiche ed europee e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti", già licenziate il 25 maggio 2021 dal gruppo di lavoro composto da rappresentanti del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia e dell'Ufficio del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale.

In seguito, con il decreto legge n. 41 del 2022, "in considerazione della situazione politica internazionale e dei correlati rischi connessi alla cybersicurezza", il Governo ha deciso di rinviare ulteriormente la sperimentazione dal 2022 al 2023. Contestualmente, ha disposto un rifinanziamento di un milione di euro per l'anno 2023. Da ultimo, il 13 e 14 dicembre 2023, il Ministero dell'Interno ha dato avvio a una prima, parziale, simulazione, priva di valore legale, aperta ai soli cittadini italiani residenti o temporaneamente soggiornanti all'estero in alcune circoscrizioni consolari (nello specifico, Londra, Stoccolma, Monaco di Baviera e Charleroi).

Questa prima simulazione si è svolta sulla base delle indicazioni del d.m. 9 luglio 2021 poc'anzi citato, su cui ora ci si soffermerà.

Anzitutto, come si anticipava, il d.m., in coerenza con quanto previsto dalla legge, stabilisce che il voto elettronico è limitato esclusivamente all'esercizio del diritto di voto da parte di particolari e circoscritte categorie di elettori (oltre ai residenti all'estero, i c.d. fuori-sede per motivi di lavoro, studio o salute, su cui *infra* § 5.3). In secondo luogo, si è inteso procedere con estrema gradualità, prevedendo che la sperimentazione ve-

ra e propria, avente valore legale, sia preceduta da una fase di simulazione limitata a determinati ambiti territoriali, comunali e consolari, individuati dal Ministero dell'Interno e dal Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale sulla base delle specifiche capacità tecnico-organizzative dei comuni e delle sedi consolari e con l'obiettivo di coinvolgere un campione significativo di elettori. Proprio una prima simulazione si è svolta, come si diceva, il 13 e 14 dicembre scorsi in alcuni Paesi europei. In terzo luogo, si è previsto che il voto elettronico, anche qualora superi la fase di rodaggio, rimanga una semplice alternativa al sistema di voto tradizionale, essendo rimessa agli elettori la possibilità di scegliere di quale sistema usufruire.

Nonostante tali, condivisibili, cautele, lascia aperto più di un interrogativo il successivo art. 3, rubricato "Votazione elettronica a distanza e autenticazione dell'elettore", in cui si dettagliano le concrete modalità di espressione del voto. Può, infatti, leggersi che "il voto elettronico è espresso mediante una *web application*, a cui l'elettore può accedere con qualsiasi dispositivo digitale collegato alla rete *Internet* e dotato di uno dei browser più diffusi, ovvero mediante l'utilizzo di apposite postazioni elettroniche ubicate al di fuori dei locali adibiti ad Ufficio elettorale di sezione". Trattasi, quindi, di un'ipotesi di voto elettronico non presidiato, dal momento che l'elettore può votare da remoto, per il tramite di un semplice dispositivo (*smartphone, tablet, personal computer*), cui si affianca, anche per superare eventuali situazioni di *digital divide* (*supra* § 4), la possibilità di servirsi di apposite postazioni elettroniche, collocate al di fuori degli uffici elettorali [107].

Proprio con simili modalità di votazione a distanza si è svolta la simula-

[107] Sul punto si rinvia, in particolare, all'art. 2 delle Linee Guida allegate al Decreto. Va inoltre evidenziato che l'istanza per accedere alla votazione elettronica è inoltrata in via telematica, ai sensi dell'art. 65, comma 1, d.lgs. n. 82 del 2005, quindi sottoscritta con firma digitale, ovvero con identificazione tramite carta di identità elettronica o carta nazionale dei servizi o con ogni altro mezzo idoneo equipollente; in alternativa, è comunque possibile recarsi fisicamente presso l'Ufficio elettorale comunale. L'istanza costituisce, in particolare, "il presupposto per la verifica, anche con modalità automatizzate, del godimento del diritto di elettorato attivo. A seguito di tale verifica, è generato un attributo qualificato attestante il diritto di voto che, associato all'identità digitale del cittadino, consente l'espressione del voto" (art. 3, comma 2, d.m. cit.).

zione del 13 e 14 dicembre scorsi: i cittadini italiani all'estero coinvolti hanno potuto votare semplicemente accedendo, da qualunque terminale avente connessione a *Internet*, a una piattaforma messa a disposizione dal Ministero dell'Interno, denominata "Portale *E-Vote*", autenticandosi con SPID, CIE o CNS. Una volta effettuato l'accesso, l'elettore ha avuto a disposizione sulla schermata della piattaforma le schede per Camera e Senato, potendo, quindi, cliccare sul contrassegno della lista prescelta ed esprimere fino a due preferenze scegliendo tra i nominativi presenti sulla scheda digitale.

Quanto poi alle concrete modalità di esercizio del voto, l'art. 4 del d.m. cit. fissa tutta una serie di cautele proprio alla luce del carattere non presidiato della votazione. Si prevede, quindi, che il sistema sia sviluppato garantendo un'agevole comprensione e utilizzo da parte di tutti gli elettori. Si sottolinea la necessità che, una volta espressa la preferenza, l'elettore abbia conferma della scelta effettuata prima di procedere all'invio definitivo. Si richiede che il voto espresso non sia riconducibile all'elettore, prescrivendo che le informazioni sui votanti vengano separate da quelle sui voti espressi e vengano digitalmente "sigillate" (*supra* § 4). Inoltre, si stabilisce che l'elettore sia posto nella condizione di verificare, tramite lo schermo del proprio dispositivo, che il voto espresso è quello corrispondente alla sua volontà, ricevendo conferma dal sistema che il voto è stato registrato e che la procedura è stata completata. Chiusa la fase della votazione, i voti sono "sigillati" fino al momento dello scrutinio: prima di togliere il sigillo, privi di ogni tracciatura, debbono essere "mescolati" e crittografati. Il conteggio è, inoltre, attivato solo dopo la chiusura di tutte le operazioni di voto, ivi comprese quelle espletate con modalità tradizionali "analogiche" [108].

Orbene, nonostante gli accorgimenti di natura tecnica a tutela della genuinità delle operazioni elettorali elettroniche, il d.m. solleva due ordini di perplessità fondamentali.

---

[108] Al successivo art. 5 vengono invece fissate alcune garanzie invero molto generiche con riferimento al sistema informatico, stabilendo, in particolare, che questo sia sviluppato sulla base di standard aperti per consentire la completa inter-operabilità e la possibilità di dimostrare che ciascun voto è incluso correttamente nell'urna elettronica; che il codice sorgente sia pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno; che, più in generale, siano assicurate la segretezza del voto, delle operazioni ad esso propedeutiche, impedendo, al contempo, la perdita o l'alterazione dei suffragi espressi.

Anzitutto, per quanto trattasi di una sperimentazione, va tenuto presente che, esaurita la fase di simulazione tutt'ora in corso (e il cui primo, limitato, esempio si è avuto, come si diceva, lo scorso dicembre), il voto elettronico potrà essere impiegato in una consultazione elettorale ufficiale, avente valore legale (art. 2, commi 4 e 8, del d.m. cit.). Sotto questo profilo, sarebbe stato, tuttavia, forse preferibile limitarsi solo ad una simulazione priva di alcun valore legale, oppure, qualora l'intenzione fosse stata quella di introdurre, per tutta una serie di consultazioni ufficiali, il voto elettronico, prevedere a livello di legislazione ordinaria una disciplina più organica, lasciando alle fonti subordinate gli aspetti più tecnici di dettaglio. Al contrario, il legislatore ha inteso prevedere la possibilità di una sperimentazione di *e-voting* in una (laconica e sintetica) previsione della legge di bilancio e demandare l'intera regolamentazione (compresa una scelta, non irrilevante, come la tipologia di voto elettronico prescelto) ad un semplice decreto inter-ministeriale [109].

Il profilo, tuttavia, più critico riguarda la decisione di merito, presa unilateralmente dai Ministeri coinvolti, di optare per una votazione elettronica a distanza. Una scelta che lascia perplessi, stante le implicazioni in termini di sicurezza, verificabilità e, soprattutto, libertà e segretezza, che, come osservato (*supra* §§ 4-4.1-4.2), il voto elettronico non presidiato pone. Tanto è vero che la dottrina si è espressa in maniera fortemente critica in merito [110]. Da questo punto di vista, se per i cittadini italiani residenti all'estero la soluzione individuata dal d.m. potrebbe, forse, giustificarsi alla luce del fatto che l'ordinamento prevede, già oggi, una modalità di votazione dalle caratteristiche simili (ossia il voto per corrispondenza,

[109] Sul tema dell'esistenza di una serie di puntuali riserve di legge in riferimento all'esercizio del voto e, più in generale, alla materia elettorale, cfr. R. IBRIDO, *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano?*, in *Federalismi*, 2021, 28, pp. 100-101, secondo il quale "la Costituzione individua una trama diffusa di riserve di legge attinenti ad aspetti puntuali della materia elettorale (artt. 48, commi 3 e 4; art. 51, comma 1 e 2; art. 60, comma 2; 65, comma 1; 121, comma 2, Cost.). Circostanza, quest'ultima, la quale non impedisce all'interprete di individuare ulteriori riserve di legge di carattere implicito, ma pur sempre di carattere puntuale (formula elettorale, strutturazione delle preferenze, dimensione delle circoscrizioni)".

[110] Cfr. S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 369.

su cui, tuttavia, sussiste più di un dubbio di legittimità costituzionale, *supra* § 4.2), più difficile che alla medesima conclusione si possa giungere con riguardo agli elettori c.d. fuori-sede, rispetto ai quali, al momento, la legislazione elettorale nulla prevede e, conseguentemente, l'introduzione, con un semplice decreto inter-ministeriale, di una votazione elettronica da remoto solleva più di un interrogativo.

### 5.3. *L'esercizio del diritto di voto da parte dei c.d. fuori-sede: un problema ancora aperto.*

Se, pertanto, la strada della votazione elettronica a distanza non sembra condivisibile, ciò non significa che non possano essere immaginate altre opzioni per garantire appieno l'esercizio del diritto di voto dei cittadini c.d. fuori-sede, ossia quella particolare categoria di elettori che, per motivi di lavoro, studio o salute, abbiano il proprio domicilio per un determinato periodo in un comune diverso da quello di residenza.

Trattasi di un tema, che incide sull'effettività di un diritto fondamentale di quasi cinque milioni di italiani [111], i quali sono, allo stato dell'arte, tenuti a sostenere tutti gli inconvenienti, anche economici, di un rientro alla residenza in occasione delle diverse consultazioni elettorali.

Data l'ampia platea dei soggetti interessati, un intervento a garanzia dell'esercizio del suffragio di tali elettori avrebbe, peraltro, significative ricadute "di sistema", fungendo da stimolo alla partecipazione e riducendo il tasso di astensionismo crescente.

Inoltre, nel risolvere la questione del voto dei c.d. fuori-sede, si rimedierebbe ad un'irragionevolezza della normativa elettorale vigente. L'attuale disciplina, infatti, consente, da un lato, di votare per corrispondenza nell'ambito della circoscrizione Estero non solo ai cittadini italiani stabilmente residenti all'estero iscritti all'AIRE, categoria di elettori riconosciuta espressamente all'art. 48, comma 3, Cost., ma, a seguito dell'intervento operato dalla legge n. 52 del 2015, anche a coloro che, per un pe-

[111] Cfr. la "Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto", istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento, con delega alle riforme istituzionali, on. dott. Federico D'Incà, 14 aprile 2022, pp. 41-95.

riodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data della consultazione, solo temporaneamente per motivi di lavoro, studio o cure mediche si trovino fuori dai confini nazionali; dall'altro, nulla la legge prevede per chi, per gli stessi motivi, abbia il proprio domicilio in un comune diverso da quello di residenza, ma in Italia [112].

Negli ultimi anni il tema ha suscitato l'attenzione anche della politica. Numerose proposte di legge sono state presentate nel corso della XVIII e XIX legislatura, anche se nessuna è giunta a compimento.

Tra le più significative si ricordano, anzitutto, i disegni di legge AC 3007 e AC 1714. In particolare, il progetto di legge AC 3007, a prima firma dell'onorevole Brescia [113], presentato il 9 aprile 2021, sebbene con riferimento alle sole elezioni regionali e comunali, mirava a garantire ai cittadini, temporaneamente domiciliati in un comune di una regione differente da quella di residenza, di poter esercitare il proprio diritto di voto presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo, situata nel territorio del comune in cui avessero eletto il proprio domicilio. L'elettore sarebbe stato, in particolare, ammesso al voto, previa specifica comunicazione da inviare alla prefettura-ufficio territoriale del Governo situata nella circoscrizione elettorale di residenza entro quattro mesi dalla data prevista per le elezioni comunali. Una volta espressi, i voti sarebbero stati ritrasmessi dalla prefettura-ufficio territoriale del Governo situata nel territorio di domicilio all'ufficio elettorale centrale della circoscrizione di residenza ai fini del loro conteggio.

Di poco precedente la proposta AC 1714, presentata il 28 marzo 2019, a prima firma dell'onorevole Madia [114], che disciplinava l'esercizio del diritto di voto dei cittadini domiciliati in una regione diversa da quella del

---

[112] Evidenzia questo paradosso A. De Nicola, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 6, p. 52.

[113] AC 3007, "Modifiche alla legge 2 luglio 2004, n. 165, e al testo unico di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in materia di esercizio del diritto di voto per le elezioni regionali e comunali da parte degli elettori temporaneamente domiciliati fuori della regione di residenza".

[114] AC 1714, "Disposizioni per l'esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza, in caso di assenza per motivi di studio, lavoro o cura, e delega al Governo per la sperimentazione di sistemi telematici di votazione".

comune nelle cui liste elettorali risultavano iscritti in occasione delle elezioni politiche, referendarie ed europee (non quindi amministrative, come nel disegno di legge Brescia).

Tale possibilità era, peraltro, concessa solo in presenza di motivi circostanziati di studio, lavoro o cura. Questi si sarebbero dovuti motivare, al momento della presentazione della domanda, in via telematica tramite il sistema SPID, almeno 45 giorni prima della data della consultazione, depositando una serie di documenti e in particolare: un certificato di iscrizione presso un'università, se la richiesta fosse stata presentata da uno studente fuorisede; una copia del contratto di lavoro, o una certificazione del proprio datore di lavoro, nel caso il richiedente fosse stato un lavoratore; un certificato medico che attestasse la necessità di eleggere il proprio domicilio in un comune situato in una regione diversa da quella di residenza, se la richiesta fosse stata presentata per motivi di cura (art. 1). La proposta, nell'identificare, quindi, specifici presupposti e nel richiedere idonea documentazione a supporto, si differenziava dall'impostazione del disegno di legge Brescia, ove si faceva riferimento genericamente alla necessità che l'elettore fosse temporaneamente domiciliato fuori Regione [115].

Diverso, inoltre, era il sistema di voto. In luogo delle votazioni presso le prefetture, si prevedevano due differenti meccanismi, rispettivamente per i referendum, da una parte, e per le elezioni delle Camere o del Parlamento europeo, dall'altra. Nel primo caso, l'elettore fuori-sede avrebbe potuto votare direttamente nel seggio del comune di domicilio, portando con sé, oltre al documento di identità e alla tessera elettorale, anche la ricevuta della domanda inoltrata per via telematica (art. 2). Nell'ipotesi, invece, delle elezioni europee e di quelle politiche, stante l'impossibilità di far esprimere il voto rispettivamente in una circoscrizione o in un col-

[115] Su questo profilo, cfr. audizione informale del Prof. Roberto Bin in Commissione Affari costituzionali della Camera dell'11 maggio 2021 nell'ambito dell'esame delle proposte di legge di cui sopra, il quale ha criticato la scelta del d.d.l. Madia di subordinare l'esercizio di un diritto fondamentale quale il voto a procedure amministrative discrezionali, che finirebbero per renderlo aleatorio, non sussistendo alcuna ragione dietro la scelta di costringere l'elettore a dover giustificare la scelta di votare lontano dal luogo di residenza. Dello stesso avviso, il Prof. Salvatore Curreri nel corso dell'audizione in Commissione Affari costituzionali della Camera del 6 maggio 2021 sempre con riferimento ai medesimi disegni di legge.

legio differente da quello di residenza, onde evitare un'alterazione dei rapporti tra numero di elettori e numero di seggi attribuiti nelle circoscrizioni e nei collegi previsti dal sistema elettorale, e, quindi, della stessa rappresentanza [116], la strada scelta era quella del voto per corrispondenza, secondo un meccanismo analogo a quello adottato per il voto dei cittadini italiani all'estero (artt. 3, 4, 5 del d.d.l. AC 1714). In altri termini, solo per fare un esempio, il cittadino residente a Roma, ma domiciliato per motivi di studio, lavoro o cura, a Milano, la cui domanda di "voto fuorisede" fosse stata accettata, in quanto corredata da idonea documentazione, avrebbe potuto votare per corrispondenza direttamente da casa per il candidato del collegio che gli sarebbe spettato in base alle liste elettorali del comune ove fosse risultato iscritto [117]. Ricevuta la documentazione, l'elettore avrebbe così potuto esprimere il proprio voto dal luogo di domicilio, introducendo le schede nell'apposita busta, insieme al tagliando

[116] A p. 2 della proposta di legge AC 1714 si affermava, in particolare, che con l'intervento prefigurato si "tenta di trovare un punto di equilibrio tra l'insopprimibile esigenza di non alterare la rappresentanza, e dunque la democraticità delle istituzioni rappresentative, da un lato, e la necessità, da un altro lato – anche per contrastare l'astensionismo – di permettere a tutti i cittadini di esercitare realmente il proprio diritto-dovere di voto […]in base alle regole vigenti, infatti, i sistemi elettorali previsti per l'elezione di questi tre organi incidono, sia pur in modo diverso, sul contenuto della rappresentanza. Nelle consultazioni europee, infatti, nonostante l'assegnazione dei seggi avvenga sul piano nazionale, si vota comunque in più circoscrizioni pluriregionali e dunque il voto nel seggio che spetterebbe in base al domicilio, in sostituzione di quello previsto in base alla residenza, potrebbe portare l'elettore a esprimere il voto per una lista diversa, incidendo così sulla rappresentanza. I sistemi elettorali in vigore per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, invece, pur essendo anch'essi proporzionali, prevedono per un terzo l'assegnazione dei seggi in collegi uninominali e al Senato, inoltre, la ripartizione dei seggi su base proporzionale avviene solo su scala regionale".

[117] A tal fine, entro il trentesimo giorno precedente a quello della consultazione elettorale, il comune avrebbe dovuto inviare all'elettore che ne avesse fatto richiesta un plico contenente:

a) il certificato elettorale munito di tagliando staccabile;

b) le schede elettorali con la relativa busta;

c) la busta recante l'indirizzo del comune e la sezione elettorale nelle cui liste l'elettore e fosse iscritto;

d) il foglio di istruzioni sulle modalità di espressione del voto.

staccato dal certificato elettorale, alla ricevuta di avvenuta presentazione della domanda e, infine, spedire la busta al comune di residenza.

In parallelo, la proposta prevedeva, altresì, una delega al Governo per l'adozione di una serie di decreti legislativi, aventi ad oggetto la sperimentazione di "sistemi telematici di votazione" per i cittadini fuori-sede sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che gli elettori in possesso dei requisiti e dei documenti di cui all'articolo 1 (ossia i medesimi documenti necessari per formulare la richiesta di voto per corrispondenza) nelle ipotesi previste dalle disposizioni di cui agli artt. 3, 4 e 5 (ossia per le elezioni della Camera, del Senato e del Parlamento europeo), potessero accedere ad una modalità di voto per via telematica, in luogo del voto per corrispondenza, da tenere nel medesimo periodo previsto per la consultazione elettorale;

b) prevedere che le modalità telematiche garantissero che il voto fosse personale, libero e segreto, istituendo un seggio telematico presso ciascun comune capoluogo di regione;

c) prevedere che l'identificazione dell'elettore avvenisse esclusivamente attraverso il duplice canale della carta d'identità elettronica (CIE) e dell'identità digitale (SPID), con l'obbligo di presentazione dell'istanza almeno quarantacinque giorni prima della data prevista per lo svolgimento della consultazione elettorale.

I promotori si prefiggevano, quindi, l'obiettivo di introdurre un sistema di votazione, presidiato, che avrebbe rappresentato "un valido strumento alternativo al voto per corrispondenza degli elettori fuorisede chiamati all'elezione dei membri del Parlamento europeo, della Camera dei deputati" e che avrebbe potuto "dunque costituire un punto di equilibrio tra l'esigenza di non alterazione della rappresentanza, e dunque di garanzia di democraticità delle istituzioni, e la necessità di rendere effettivo, anche nella nostra epoca, l'esercizio di quel diritto fondamentale riconosciuto a tutti i cittadini dalla Costituzione del 1948" [118].

---

[118] Cfr. relazione introduttiva al disegno di legge AC 1714, 4-5. Nel corso del XVIII legislatura si segnala, altresì, che fu depositato il disegno di legge A.S. n. 859, a prima firma dell'onorevole Nesci, che, all'art. 7, introduceva la possibilità per gli elettori che per motivi di lavoro, studio o cure mediche, di votare direttamente nel luogo di domici-

Nonostante, quindi, gli sforzi profusi per cercare di dare risposta alla problematica di cui si tratta, l'esame in Parlamento delle proposte sin qui analizzate si è bruscamente arrestato con le dimissioni del Governo Draghi e lo scioglimento anticipato delle Camere del luglio 2022.

Il tema del voto dei c.d. fuori-sede è tornato, tuttavia, alla ribalta agli inizi della nuova legislatura. Su iniziativa sempre dell'onorevole Madia è stata, infatti, presentata una nuova proposta di legge AC 115 che, in sostanza, riproduceva il testo del d.d.l. AC 1174 con un'unica, importante, differenza [119]. In luogo del voto per corrispondenza, si prevedeva il c.d. "voto anticipato presidiato": l'elettore che si trovasse fuori-sede in un comune di una Regione diversa da quella di residenza, sempre per motivi di lavoro, studio o cura, adeguatamente documentati, avrebbe potuto votare per le liste e i candidati del collegio di residenza in un seggio appositamente allestito nel comune di domicilio in un giorno antecedente a quello previsto per la consultazione (sul voto anticipato presidiato *infra* § 5.3.1).

In data 17 maggio 2023, tuttavia, in Commissione Affari costituzionali della Camera, è stato approvato dall'attuale maggioranza di centrodestra un emendamento interamente sostitutivo del testo base, che in seguito è stato approvato, con ulteriori modifiche, il 4 luglio 2023, in As-

---

lio, sebbene limitatamente alle ipotesi dei referendum di cui agli artt. 75 e 138 Cost. e delle elezioni europee, purché, in quest'ultimo caso, il luogo di domicilio non si trovasse in una circoscrizione differente da quella del comune di residenza. Inoltre, l'8 aprile 2021 fu presentata la proposta AC 3003, a prima firma dell'onorevole Costa, che mirava a garantire l'esercizio del diritto di voto per le elezioni politiche, europee, per i referendum abrogativi e costituzionali, nonché per le elezioni amministrative, agli studenti universitari iscritti presso un ateneo situato in una regione diversa da quella di residenza, agli studenti universitari che si trovano temporaneamente all'estero in quanto impegnati in programmi di mobilità studentesca e agli elettori domiciliati in una regione diversa da quella di residenza per motivi di lavoro. Il sistema ricalcava la proposta dell'onorevole Madia: salvo che per i referendum, per i quali si prevede la possibilità di chiedere di votare direttamente nel comune di domicilio, negli altri casi, infatti, la procedura è quella del voto per corrispondenza. Le uniche due differenze di rilievo risiedevano nell'estensione del voto per corrispondenza anche alle elezioni regionali e comunali e alla mancata inclusione tra le categorie di elettori "fuori-sede" di coloro che, per cure mediche, fossero stati temporaneamente lontani dal luogo di residenza.

[119] Cfr. AC 115, "Disposizioni per l'esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza, in caso di impedimenti per motivi di studio, lavoro o cura".

semblea e trasmesso al Senato [120]. Completamente stravolto rispetto all'impianto originario della proposta AC 115, il disegno di legge, che ha assorbito anche tutte le ulteriori proposte che erano state, nel frattempo, presentate [121], si caratterizza quindi oggi per un unico articolo, con cui si delega il Governo ad adottare entro 18 mesi uno o più decreti legislativi per:

a) la disciplina dell'esercizio del diritto di voto, in occasione delle consultazioni referendarie ed europee, degli elettori che per motivi di studio, lavoro, cura o prestazione stazione di assistenza in qualità di caregiver familiare si trovino, da almeno tre mesi, in un comune di un Regione diversa da quella di residenza nel rispetto dei principi di eguaglianza, personalità, libertà, segretezza e sicurezza del voto; in particolare, per le consultazioni referendarie si prevede che l'elettore voti direttamente nel comune di domicilio, per quelle europee che questi voti per le liste e i candidati della circoscrizione di residenza in apposite sezioni speciali istituite nel comune di domicilio;

b) la rimodulazione delle tariffe agevolate per i servizi di trasporto in favore degli elettori che si recano a votare nel comune di residenza.

Il testo risulta, *ictu oculi*, radicalmente mutato rispetto al disegno di legge originario, a prima firma dell'onorevole Madia, AC 115. Mentre quest'ultimo disciplinava analiticamente le modalità e le procedure di voto anticipato presidiato in occasione di tutte le principali consultazioni elettorali (fatta eccezione, per la verità, per quelle amministrative), il nuovo disegno di legge, licenziato da ultimo dalla Camera, lascia ampia discrezionalità al futuro (e, peraltro, tutto da verificare) intervento del Governo. La delega appare, infatti, piuttosto generica sia nell'oggetto che nei principi e criteri direttivi, rimettendo l'intera regolamentazione (e, anzi, la stessa tipologia di votazione) a successivi decreti legislativi. A destare, tuttavia, le maggiori perplessità è l'espunzione dal testo del riferimento

[120] Attualmente, il disegno di legge è rubricato AS 787, "Delega al Governo in materia di esercizio del diritto di voto in un comune situato in una regione diversa da quella del comune di residenza, in caso di impedimenti per motivi di studio, lavoro, cure mediche o prestazione di assistenza familiare" ed è all'esame del Senato.

[121] Ci si riferisce ai disegni di legge AA.CC. 88, 424, 769, che erano stati originariamente abbinati alla proposta AC 115.

alle elezioni più rilevanti, quelle politiche, rispetto alle quali nulla cambierebbe.

In definitiva, al netto di eventuali ulteriori modifiche, qualora il testo attualmente all'esame del Senato dovesse essere confermato, si allontanerebbe la possibilità di una soluzione organica ad un problema, quello dell'esercizio del voto da parte degli elettori c.d. fuori-sede, che attende ancora di trovare risposta.

### 5.3.1. *Una proposta interessante: cenni sul voto cartaceo, anticipato e presidiato.*

Nonostante i recenti sviluppi non lascino per la verità ben sperare, nell'avviarci alla conclusione della presente analisi, si vogliono formulare alcune considerazioni finali e riepilogative in merito a quelle che potrebbero essere le migliori modalità per garantire l'esercizio del suffragio da parte dei cittadini c.d. fuori-sede, senza, tuttavia, ledere i precetti costituzionali di cui all'art. 48, comma 2, Cost.

Se il voto elettronico da remoto e/o il voto per corrispondenza pongono, come si è avuto modo di argomentare, dubbi di compatibilità con i principi costituzionali di personalità, segretezza e libertà del voto (oltreché problemi di sicurezza e verificabilità), un'alternativa interessante (e, soprattutto, praticabile) era stata formulata dalla "Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto", istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento, con delega alle riforme istituzionali, D'Incà il 22 dicembre 2022 [122]. Nella relazione conclusiva, pubblicata il 14 aprile 2022, si era, infatti, avanzata la proposta del c.d. "voto anticipato presidiato" [123], che in seguito era stata recepita dal disegno di legge a firma dell'onorevo-

[122] Ci si riferisce precisamente alla "Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, di analisi ed elaborazione di proposte, anche di carattere normativo, e iniziative idonee a favorire la partecipazione dei cittadini al voto", istituita con decreto del Ministro per i rapporti col Parlamento con delega alle riforme istituzionali on. Dott. Federico D'Incà in data 22 dicembre 2021 già citata in precedenza.

[123] Relazione della Commissione di esperti con compiti di studio e consulenza, cit., pp. 249-254.

le Madia AC 115, di cui si è ampiamente discorso, proprio al fine di garantire il voto agli elettori c.d. fuori-sede per motivi lavoro, salute o studio in occasione delle elezioni per il rinnovo delle Camere e del Parlamento europeo. Tale progetto di legge è stato, tuttavia, come si è visto, da ultimo affossato dall'attuale maggioranza di governo (*supra* § 5.3).

Ciò nonostante, la proposta della Commissione merita un supplemento di riflessione.

Secondo quanto previsto dalla relazione conclusiva, l'elettore avrebbe la possibilità di esercitare il voto in apposite cabine elettorali allestite nel comune di domicilio (ad esempio, presso gli Uffici postali), anticipatamente rispetto al giorno delle elezioni e, precisamente, in un periodo che andrebbe dal momento in cui sono state presentate le liste elettorali e le schede elettorali sono state approvate per la stampa fino ad un giorno, precedente la data delle elezioni, determinato in modo che l'Ufficio abilitato sia in grado di far pervenire al seggio di destinazione, entro la chiusura delle operazioni di voto, le buste chiuse contenenti le schede votate.

La procedura necessiterebbe di due adempimenti preliminari e nello specifico: a) la digitalizzazione della tessera elettorale, mediante l'istituzione del "certificato elettorale digitale"; b) l'istituzione dell'*election day*: dal momento che con l'attuale frammentazione degli appuntamenti elettorali il voto anticipato avrebbe un rapporto costi/benefici probabilmente sfavorevole, la Commissione ha proposto, laddove possibile, l'accorpamento delle principali consultazioni in due soli appuntamenti annuali [124].

Nell'esercizio del voto anticipato, gli Uffici abilitati svolgerebbero, in primo luogo, la funzione di accertare l'identità e il diritto di voto dell'elettore, nonché di curare la stampa delle schede di voto. L'elettore che volesse avvalersi della modalità del voto anticipato dovrebbe, in particolare, stampare (o anche soltanto scaricare sul suo smartphone) il certificato elettorale digitale, che andrebbe presentato al funzionario incaricato, il quale, mediante un'apposita app, accerterebbe il diritto dell'elettore al

[124] Quest'ultima riforma sarebbe non priva di complessità, stante la diversità che caratterizza le consultazioni elettorali e la competenza legislativa regionale, in particolare delle Regioni a statuto speciale, sia sulle elezioni regionali sia su quelle dei rispettivi enti locali, cfr., sul punto, per un'ampia e acuta riflessione, G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti della legislazione elettorale di contorno alla prova delle elezioni del 25 settembre: appunti per la XIX legislatura*, in *Consulta online*, p. 1215.

voto e identificherebbe il seggio elettorale di residenza. La stessa app consentirebbe all'incaricato dell'Ufficio abilitato di provvedere alla stampa delle schede elettorali associate all'elettore, della dichiarazione dell'avvenuto esercizio del voto che dovrebbe essere sottoscritta dallo stesso e dell'etichetta con l'indirizzo del seggio di destinazione del voto; l'etichetta sarebbe immediatamente incollata dall'incaricato su apposite buste (buste A), che sarebbero anch'esse fornite in anticipo agli Uffici abilitati.

Al termine di queste operazioni, il certificato elettorale digitale incorporerebbe automaticamente la dichiarazione dell'avvenuto esercizio del voto e non potrebbe essere riutilizzato in quella tornata elettorale né in altri Uffici abilitati né nel seggio "naturale" dell'elettore nel giorno delle elezioni, evitando così i rischi di "doppio voto". L'incaricato dell'Ufficio abilitato provvederebbe a consegnare all'elettore la scheda elettorale, la dichiarazione di avere espresso il voto, la busta A previamente etichettata e una busta B. L'elettore esprimerebbe il proprio voto nella cabina appositamente allestita in modo da garantire i principi di segretezza e personalità; provvederebbe, altresì, a sottoscrivere la dichiarazione di voto; inserirebbe, quindi, la scheda nella busta B e quest'ultima, unitamente alla dichiarazione di voto, nella busta A già etichettata con l'indirizzo del seggio elettorale di destinazione del voto. Il plico elettorale (busta A) verrebbe quindi consegnato all'incaricato dell'Ufficio abilitato che provvederebbe, di fronte all'elettore, ad aggiungere la propria firma e un apposito timbro sulla chiusura. L'incaricato provvederebbe, quindi, a spedirlo al seggio di destinazione in tempo utile per lo spoglio.

Il Presidente del seggio di destinazione del voto postale, dopo la conclusione delle operazioni di voto e prima dell'avvio dello scrutinio, alla presenza dei componenti del seggio e degli eventuali rappresentanti di lista, aprirebbe tutte le buste A pervenute per posta; provvederebbe, quindi, a separare la dichiarazione di voto dalla busta contenente la scheda elettorale; accerterebbe che la dichiarazione di voto sia stata sottoscritta ed aggiornerebbe il registro, aggiungendo ai votanti presso il seggio il numero degli elettori che abbiano espresso voti anticipati; il Presidente, infine, aprirebbe le buste B contenenti le schede votate e, senza aprirle, le inserirebbe nell'urna insieme a tutte le altre schede prima di procedere alle normali operazioni di spoglio.

In questi termini, il voto anticipato presidiato consentirebbe all'elettore

c.d. fuori-sede di esercitare il suo diritto di voto nei giorni precedenti la consultazione in qualunque parte del territorio nazionale egli fosse domiciliato, ma con le garanzie proprie del tradizionale procedimento elettorale (espressione del voto in una cabina elettorale e impedimento al riconoscimento del voto al momento dello scrutinio). Ne risulterebbero garantite, da una parte, la segretezza, personalità e libertà del voto e, dall'altra, la rappresentatività delle istituzioni elettive attraverso il mantenimento del rapporto tra l'elettore e il territorio di residenza (*supra* §§ 4-4.1-4.2): le schede votate in anticipo verrebbero, infatti, inviate al seggio di appartenenza dell'elettore e verrebbero scrutinate congiuntamente a quelle espresse nel seggio stesso.

Di tutte le opzioni sin qui considerate, siffatta modalità è quella che appare, in definitiva, massimizzare la partecipazione elettorale e, al contempo, minimizzare i rischi di lesione dei precetti costituzionali in rilievo: da un lato, infatti, presenterebbe i vantaggi propri del voto per corrispondenza, in quanto consentirebbe di votare a distanza agli elettori domiciliati in un luogo diverso da quello di residenza; dall'altro, trattandosi di una forma di voto presidiato, si porrebbe nel pieno rispetto dei principi di personalità, libertà e segretezza del voto.

A onor del vero, un'alternativa, non presa in considerazione dalla Commissione, ma che ben potrebbe essere seguita, sarebbe rappresentata dall'esercizio di una votazione, sempre presidiata e nel comune di domicilio, ma di natura elettronica [125]. Il vantaggio di una simile opzione risiedereb-

[125] Sul punto, cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 8 che annota: "il voto elettronico potrebbe anche ovviare, facilmente, al problema di ricondurre i voti di ciascun elettore all'ambito territoriale di residenza. Salvo il caso di un sistema elettorale basato su un'unica circoscrizione nazionale è essenziale, a tutela dell'eguaglianza del voto e della regolarità della consultazione, rispettare l'appartenenza di ciascun elettore all'ambito circoscrizionale di residenza. Diventa quindi fondamentale sfruttare il potenziale di un sistema che consente di presentare all'elettore le opzioni di voto disponibili per la sua circoscrizione elettorale, indipendentemente dal luogo in cui il voto è espresso materialmente. Condizione necessaria affinché si possa realizzare tale forma di mobilità degli elettori è la creazione di una rete informatica in grado di connettere fra loro tutte le sezioni elettorali. Inoltre, con la predisposizione di postazioni di voto presso ambasciate e consolati, tale sistema sarebbe estensibile sia al voto degli italiani residenti in altri Stati dell'Unione in occasione dell'elezione del Parlamento europeo sia, in una prospettiva di riforma, più genericamente agli italiani residenti all'estero".

be nel fatto che il voto non dovrebbe essere espresso in via anticipata, stante la possibilità di trasmettere al seggio del comune di residenza o al Ministero dell'Interno, in tempo reale, il voto. Al contempo, sarebbe necessario uno sforzo organizzativo ben superiore all'intera macchina amministrativa. Basti pensare alla difficoltà di allestire apposite postazioni ove far esercitare il voto in via telematica, consentire all'elettore di visionare sulla "*voting machine*" le liste e i candidati del collegio di residenza, trasmettere i risultati criptati in sicurezza, senza pregiudicare la segretezza della preferenza espressa, garantire la verificabilità della procedura, predisporre idonee protezioni da possibili attacchi informatici.

## 6. *Conclusioni: il voto elettronico tra opportunità e rischi.*

Le vicende di questi ultimi mesi, di cui si è dato conto nelle pagine precedenti, hanno rinnovato l'interesse per un tema, quello del voto elettronico, che sembrava essere caduto, almeno in parte, nell'oblio.

Come si è tentato di mettere in luce, a porsi sono molteplici questioni di rilievo costituzionale e di sicuro interesse. A venire in rilievo è, infatti, il ruolo che il progresso tecnologico può giocare con riferimento all'esercizio di un diritto, personale e inviolabile, dell'individuo, ma allo stesso tempo funzionale per la tenuta del sistema democratico-rappresentativo nel suo insieme.

In particolare, il voto elettronico, nelle sue diverse forme, impone un delicato bilanciamento tra esigenze contrapposte. Da una parte, le opportunità in termini di stimolo alla partecipazione ai processi democratici, la cui rilevanza non può essere ignorata specie in un periodo storico segnato da una diffusa sfiducia verso il modello rappresentativo, che trova conferma nei sempre più elevati livelli di astensionismo e disaffezione (*supra* Cap. 2); dall'altra, il tema del rispetto dei principi costituzionali che assistono l'esercizio del suffragio, proprio in quanto esso costituisce condizione e presupposto per la costruzione del rapporto di rappresentanza politica; rapporto che nel momento del voto, da tenersi a cadenza regolare e ciclica, trova non a caso la sua prima e fondamentale fonte di legittimazione (*supra* Cap. 1).

In questa cornice, si è tentato di fissare alcuni punti fermi, orientando

l'analisi lungo due linee direttrici fondamentali, ossia la distinzione tra sistemi di *e-voting* di natura presidiata e a distanza, da una parte, e quella tra differenti categorie di elettori, dall'altra.

Si è così giunti alla conclusione che se, da un lato, i sistemi di votazione elettronica non presidiati avrebbero il pregio di facilitare l'accesso al voto e verosimilmente, quindi, di determinare positive ricadute "di sistema" sui processi di partecipazione democratica, dall'altro, i problemi in termini di tenuta dei principi di cui all'art. 48 Cost. sembrano tali da ostare ad una loro introduzione [126]. In particolare, per quanto è ben possibile che dal punto di vista tecnico-informatico in futuro possano essere sviluppati sistemi di *e-voting*, anche a distanza, sicuri e affidabili, il voto non presidiato sconterebbe comunque una criticità strutturale e ontologica, ossia l'impossibilità di garantire la segretezza nella sua dimensione "esterna", e, quindi, che l'elettore sia effettivamente libero da condizionamenti al momento dell'esercizio del suffragio. Trattasi di un profilo, essenziale e non derogabile, in quanto "differenzia un'elezione autenticamente democratica da un procedimento esclusivamente tecnico" [127].

Ad un esito differente può giungersi con riferimento ai sistemi di votazione elettronica presidiati. Se, da un lato, essi non avrebbero particolari ricadute in termini di aumento alla partecipazione in via generale su larga scala, potrebbero, tuttavia, rivelarsi utili – al netto dei pur innegabili problemi di "*digital divide*", nonché di sicurezza e verificabilità delle procedure informatiche sottese – per ridurre i rischi di errori o brogli al momento dell'espressione del voto e dello scrutinio.

Inoltre, il voto elettronico presidiato potrebbe rappresentare una risposta per dare effettività all'esercizio del suffragio da parte di determinate categorie di elettori (in particolare, persone con disabilità, italiani all'estero e cittadini c.d. fuori-sede). Quanto alle prime, potrebbe, infatti, essere più semplice garantire un esercizio del suffragio in autonomia grazie allo strumento informatico. Con riguardo ai cittadini italiani residenti all'estero (o anche temporaneamente soggiornanti all'estero ai sensi dell'art. 4-bis della legge n. 459 del 2001), il voto elettronico presidiato po-

---

[126] Al contrario di quello intende fare, sebbene in via per il momento sperimentale, la legge di bilancio 2019 e il relativo d.m. attuativo (*supra* § 5.2).

[127] Così S. CATALANO, *Il voto elettronico*, cit., p. 371.

trebbe, invece, costituire una valida alternativa al voto per corrispondenza, che, come si è dimostrato, espone a numerose criticità di ordine pratico ed anche a dubbi di compatibilità con i precetti di cui all'art. 48 Cost., mai del tutto fugati dalla Corte costituzionale ed anzi evidenziati dalla dottrina.

Una votazione elettronica presidiata consentirebbe, altresì, a tutti coloro che si trovassero, in Italia, in un luogo diverso da quello di residenza per comprovati motivi di lavoro, salute o studio di votare, senza dover rientrare nel comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti [128]. L'elettore c.d. fuori-sede sarebbe, infatti, messo in condizione di visualizzare, sullo schermo presente in cabina, le opzioni di voto della propria circoscrizione elettorale, qualunque fosse il collegio di domicilio in cui si recasse a votare. In questo modo, si contempererebbero le esigenze di partecipazione di tutti i cittadini, senza distinzioni, al momento elettorale, in ossequio ai principi di universalità del voto, di cui all'art. 48 Cost., e di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., che richiede che la Repubblica rimuova gli ostacoli di ordine economico e sociale al fine di garantire "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica [...] del Paese", con la necessità di mantenere fermo il criterio, fondamentale, della corrispondenza tra elettori e collegio di riferimento, presupposto dello stesso del rapporto di rappresentanza politica e del funzionamento del sistema elettorale, nonché di salvaguardare i precetti costituzionali di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del suffragio. Ciò nonostante, non vanno, parimenti, dimenticati i possibili problemi tecnici e di sicurezza delle piattaforme di *e-voting*, problemi che non a caso rappresentano, allo stato, i più significativi ostacoli all'introduzione del voto elettronico presidiato.

Nelle more, al fine di dare risposta all'ampia platea di elettori che abitualmente vivono in un luogo diverso da quello di residenza, si è così avanzata una soluzione di compromesso, che richiederebbe minori sforzi organizzativi e supererebbe i rischi legati alle procedure informatiche di

---

[128] A favore dell'implementazione di un voto elettronico presidiato a tutela di alcune specifiche categorie di elettori, si ricordano i contributi di E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 10 ss. e A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico*, cit., p. 8 ss.

cui si diceva, ossia quella di un voto cartaceo anticipato e presidiato. Una simile opzione consentirebbe gli elettori c.d. fuori-sede di votare dal luogo di domicilio con tutte le garanzie proprie di una votazione presidiata ed in un arco temporale antecedente alla data della consultazione, di modo da consentire l'invio delle schede al comune di residenza in tempo utile per lo scrutinio. Anche in questo caso, la tecnologia rivestirebbe comunque un ruolo importante: basti pensare al fatto che presupposto per il funzionamento delle procedure di voto anticipato presidiato sarebbe l'istituzione del certificato elettorale digitale.

Sia che si opti per una votazione elettronica presidiata, che per un voto cartaceo anticipato presidiato, comune sarebbe la necessità che siano identificate, con chiarezza, le condizioni e le procedure per inoltrare la relativa richiesta, onde evitare possibili abusi [129].

Per concludere, l'analisi condotta in queste pagine dimostra che anche il momento del voto – al pari di quello della formazione del consenso (*supra* Cap. 3) e della partecipazione alla vita interna dei partiti (*supra* Cap. 4) – risente di tutto il carico di novità ed incognite che la rivoluzione digitale porta con sé. Molteplici sono le possibili ricadute, sia nella prospettiva individuale del singolo cittadino-elettore-utente, sia in quella di sistema, ossia in termini di funzionamento del sistema democratico complessivamente inteso. Di qui, quindi, la necessità di un costante bilanciamento tra esigenze e interessi differenti, che consenta di coniugare le potenzialità insite in questi strumenti con le regole che sovrintendono il processo di partecipazione democratica e il rapporto di rappresentanza politica, i quali nel momento elettorale trovano contemporaneamente il loro fondamento e una delle massime forme di espressione.

[129] In questo senso, tra le diverse proposte, la più condivisibile pare la scelta che era stata formulata con il d.d.l. AC 115, a firma dell'onorevole Madia, ossia quella di richiedere all'elettore fuori-sede di presentare un'istanza, in via telematica, tramite il sistema SPID almeno 45 giorni prima della consultazione, allegando idonea documentazione attestante la sussistenza di uno dei motivi per accedere alla votazione telematica.

## 7. *La digitalizzazione del procedimento elettorale preparatorio e di raccolta delle firme ai fini della sottoscrizione dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare: inquadramento e ricostruzione del quadro normativo.*

Oltre al momento del voto, la digitalizzazione può interessare il procedimento elettorale preparatorio e la fase dell'iniziativa collegata agli istituti c.d. di democrazia diretta (su questi strumenti *supra* Cap. 1, §§ da 2 a 2.1.5).

Innumerevoli sono state, negli ultimi anni, le novità in materia.

Rispondono, in particolare, ad esigenze di snellimento e sburocratizzazione del procedimento elettorale preparatorio, le previsioni di cui al decreto legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, che, all'art. 38-bis, ha stabilito che: il deposito del contrassegno da parte dei partiti politici, che intendono presentare liste di candidati alle elezioni possa avvenire anche su supporto digitale; l'atto di designazione dei rappresentanti della lista possa essere presentato anche mediante posta elettronica certificata; le autenticazioni degli atti di designazione dei rappresentanti di lista non siano necessarie quando gli atti di designazione siano firmati digitalmente o con altro tipo di firma elettronica qualificata dai delegati dalle persone autorizzate dagli stessi delegati con atto firmato digitalmente, a condizione che tali documenti siano trasmessi tramite posta elettronica certificata; il certificato di iscrizione alle liste elettorali, necessario per la sottoscrizione a sostegno di liste di candidati per le elezioni politiche, europee ed amministrative, nonché di proposte di referendum e per iniziative legislative popolari possa essere richiesto in formato digitale all'Ufficio elettorale; i rappresentanti legali dei partiti e dei movimenti politici e delle liste competitrici in elezioni amministrative in comuni con almeno 15.000 abitanti possano fare richiesta anche tramite posta elettronica certificata dei certificati penali rilasciati dai casellari giudiziali per i propri candidati, ai fini dell'ottemperanza per i partiti dell'obbligo di pubblicare il curriculum vitae e il certificato del casellario giudiziale dei candidati.

L'intervento più significativo, per quello che in questa sede interessa, è tuttavia stato rappresentato dall'introduzione della sottoscrizione elettronica al fine della raccolta delle firme per la presentazione dei referendum

e delle leggi di iniziativa popolare, procedimento regolato dalla legge n. 352 del 1970.

Disposizione di riferimento è l'art. 38-quater sempre della legge n. 108 del 2021, inserito in sede di conversione del d.l. n. 77 del 2021 su iniziativa dell'onorevole Magi nell'estate del 2021. Tale decreto legge era, a sua volta, intervenuto sulla legge di bilancio 2021 (nello specifico, l'art. 1, commi 341-344, della legge n. 178 del 2020), la quale, allo scopo di garantire alle persone con disabilità la piena partecipazione democratica, aveva disposto l'istituzione di una piattaforma pubblica per la raccolta delle firme digitali per le richieste di referendum, che sarebbe stata operativa entro il 31 dicembre 2021, e aveva stanziato, a tal fine, un fondo di 100.000 euro [130].

A seguito dell'intervento emendativo dell'onorevole Magi, tali disposizioni sono state riformulate, in particolare aprendo la sottoscrizione in via digitale a tutti i cittadini, e non solo alle persone con disabilità, e precisando che si sarebbe applicata a tutte le tipologie di quesiti referendari, nonché alla presentazione delle leggi di iniziativa popolare [131]. Più nello specifico, la novella è intervenuta, sia modificando quella che sarebbe sta-

[130] L'art. 1, commi 341-342-343-344, della legge n. 178 del 2020 nell'originaria formulazione così recitava: "341. Al fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un apposito fondo, da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri, destinato alla realizzazione di una piattaforma di raccolta delle firme digitali da utilizzare per gli adempimenti di cui all'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352. 342. La dotazione del fondo di cui al comma 341 è determinata in 100.000 euro annui a decorrere dall'anno 2021. 343. La Presidenza del Consiglio dei ministri assicura l'entrata in funzione della piattaforma di cui al comma 341 entro il 31 dicembre 2021. 344. A decorrere dal 1° gennaio 2022 le firme e i dati di cui al secondo comma dell'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352, possono essere raccolti, tramite la piattaforma di cui al comma 341, in forma digitale ovvero tramite strumentazione elettronica con le modalità previste dall'articolo 20, comma 1-bis, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Le firme digitali non sono soggette all'autenticazione di cui al terzo comma dell'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352".

[131] V. Dossier Servizio Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 26 luglio 2021, Governance del PNNR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, vol. II, p. 51.

ta la disciplina a regime a partire dal 2022, ossia all'entrata in funzione della piattaforma pubblica di cui sopra, sia prevedendo una disciplina transitoria, per consentire, da subito, la sottoscrizione in via digitale senza attendere oltre.

Quanto al primo profilo, l'art. 38-quater, comma 1, cit. ha stabilito che, a regime, la piattaforma pubblica sarà funzionale alla raccolta – da effettuarsi anche tramite il sistema SPID o analoghi sistemi ai sensi dall'art. 65, comma 1, lett. b), del codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005, c.d. CAD) [132] – delle firme necessarie per i referendum previsti dagli artt. 75 (abrogativo), 132 (sulle variazioni territoriali), 138 (costituzionale), nonché per i progetti di legge di cui all'art. 71 Cost. (iniziativa legislativa popolare). Dal punto di vista operativo, il sottoscrittore avrà a disposizione, a seconda delle finalità della raccolta, le specifiche indicazioni prescritte, rispettivamente, dagli artt. 4 [133], 27 [134] e 49 [135] della legge

[132] Pertanto, oltre che con SPID, anche tramite CIE e Carta Unica dei servizi. L'art. 65 del d.lgs. n. 82 del 2005 (CAD), infatti, recita: "Le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide: […] b) quando l'istante o il dichiarante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi".

[133] L'art. 4 della legge n. 352 del 1970, con riferimento alle richieste di referendum costituzionale prevede che: "La richiesta di referendum di cui all'articolo 138 della Costituzione deve contenere l'indicazione della legge di revisione della Costituzione o della legge costituzionale che si intende sottoporre alla votazione popolare, e deve altresì citare la data della sua approvazione finale da parte delle Camere, la data e il numero della Gazzetta Ufficiale nella quale è stata pubblicata. La predetta richiesta deve pervenire alla cancelleria della Corte di cassazione entro tre mesi dalla pubblicazione effettuata a norma dell'articolo 3".

[134] L'art. 27 della legge n. 352 del 1970 relativo alle richieste di referendum abrogativo stabilisce che: "Al fine di raccogliere le firme dei 500.000 elettori necessari per il referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione, nei fogli vidimati dal funzionario, di cui all'articolo 7, si devono indicare i termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, e la legge o l'atto avente forza di legge dei quali si propone l'abrogazione, completando la formula volete che sia abrogata …." con la data, il numero e il titolo della legge o dell'atto avente valore di legge sul quale il referendum sia richiesto. Qualora si richieda referendum per abrogazione parziale, nella formula indicata al precedente comma deve essere inserita anche l'indicazione del numero dell'articolo o degli articoli sui quali referendum sia richiesto. Qualora si richieda referendum per la

n. 352 del 1970 [136]. La piattaforma acquisirà il nome, il cognome, il luogo e la data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali è iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero. In luogo della predisposizione di fogli di dimensioni eguali a quelli della carta bollata e degli altri obblighi stabiliti dall'art. 7, commi 3 e 4, della legge n. 352 del 1970, i promotori della raccolta, successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui all'art. 7, comma 2, della stessa legge n. 352 del 1970, saranno, inoltre, tenuti al caricamento della proposta recante, a seconda delle finalità della raccolta delle firme, le specifiche indicazioni previste rispettivamente dagli artt. 4, 27 e 49 poc'anzi richiamati. Una volta acquisita la proposta, la piattaforma le attribuirà data certa mediante uno strumento di validazione temporale elettronica e qualificata, rendendola disponibile per la sottoscrizione entro i successivi due giorni. Ad un decreto del Presidente del Consiglio, da adottarsi di concerto con il Ministro della giustizia, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, è stata, infine, demandata la definizione delle caratteristiche tecniche, dell'architettura generale, dei requisiti di sicurezza della piattaforma, nonché delle modalità di segnalazione e ripristino in caso di malfunzionamento.

---

abrogazione di parte di uno o più articoli di legge, oltre all'indicazione della legge e dell'articolo di cui ai precedenti commi primo e secondo, deve essere inserita l'indicazione del comma, e dovrà essere altresì integralmente trascritto il testo letterale delle disposizioni di legge delle quali sia proposta l'abrogazione".

[135] L'art. 49 della legge n. 352 del 1970 con riferimento alle leggi di iniziativa popolare prescrive che: "La proposta deve contenere il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme. Si applicano, per ciò che riguarda le firme dei proponenti, la loro autenticazione e i certificati da allegare alla proposta, le disposizioni degli articoli 7 e 8. I fogli recanti le firme debbono riprodurre a stampa il testo del progetto ed essere vidimati secondo il disposto dell'articolo 7. Non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta. Se il testo del progetto supera le tre facciate di ogni foglio, esso va contenuto in un foglio unito a quello contenente le firme, in modo che non possa essere distaccato, e da vidimarsi contemporaneamente a quello".

[136] Si deve segnalare come, forse per un'omissione del legislatore, manchi nel testo di legge un richiamo esplicito agli artt. 41 e 42 della legge n. 352 del 1970, che recano le indicazioni per i referendum *ex* art. 132 Cost., pure ricompresi nell'ambito di applicazione della normativa.

Dopo una serie di ritardi [137], il 26 novembre 2022 (quindi, ben oltre il termine inizialmente previsto), è stato così pubblicato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 settembre 2022, rubricato "Disciplina della piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione". Il Decreto consta di 10 articoli e, in allegato, presenta un manuale operativo molto dettagliato.

Al momento, tale piattaforma pubblica risulta, tuttavia, ancora inaccessibile.

Ciò nonostante, la sottoscrizione in via digitale delle firme è, in realtà, già possibile, in ragione del fatto che, come si accennava, sempre l'art. 38-quater, comma 1, cit., oltre a dettare le regole "a regime", alla lett. c), ha contestualmente previsto un regime transitorio, decorrente dal 1° luglio 2021 e sino alla data di entrata in funzione della piattaforma di cui sopra. Dati i ritardi di cui si è appena detto, tale disciplina è ancora oggi operativa e consente, in via transitoria, la raccolta digitale delle firme con modalità alternative e semplificate rispetto a quelle poc'anzi esposte.

In particolare, la sottoscrizione può avvenire direttamente mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, che rechi le specifiche indicazioni previste dalla legge n. 352 del 1970 e consenta l'acquisizione del nome, del cognome, del luogo e della data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali sia iscritto ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'AIRE [138]. I promotori del referendum sono, inoltre, tenuti a depositare le firme raccolte elettronicamente nella stessa data in cui effet-

[137] Dovuti, tra le altre cose, alla necessità di adeguarsi alle indicazioni anche del Garante per la protezione dei dati personali, che, con il provvedimento n. 106 del 24 marzo 2022, aveva dato parere negativo sullo schema di d.p.c.m., rilevando che erano "troppi i profili critici emersi dall'esame di un provvedimento che incide su istituti di democrazia diretta costituzionalmente garantiti, quali appunto i referendum".

[138] Parimenti, anche con riferimento al regime transitorio tutt'oggi vigente, si è deciso che gli obblighi previsti dall'art. 7, commi 3 e 4, della legge n. 352 del 1970 siano assolti mediante la messa a disposizione da parte dei promotori, successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui all'art. 7, comma 2, della stessa legge n. 352 del 1970, del documento informatico, da sottoscrivere con firma elettronica qualificata.

tuano il deposito di eventuali firme autografe. Infine, intervenendo sull'art. 8 della legge n. 352 del 1970, si è stabilito che i certificati elettorali rilasciati mediante PEC o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato possano essere depositati, unitamente alla richiesta di referendum e al messaggio a cui sono acclusi, come duplicato informatico, ovvero come copia analogica di documento informatico se dotati del contrassegno a stampa.

Tali previsioni hanno reso, in altre parole, possibile sin dal luglio del 2021 e senza attendere l'implementazione della piattaforma pubblica (peraltro ancora non avvenuta dati i ritardi di cui si è dato conto) la raccolta digitale delle firme secondo una procedura piuttosto snella e che, da transitoria, si è, almeno per il momento, stabilizzata.

Da un punto di vista tecnico-operativo, si è potuto verificare che, una volta effettuato l'accesso ad uno dei siti web dei comitati promotori, è sufficiente avere a disposizione lo SPID (il sistema unico di identità digitale) [139], la CIE (la carta di identità elettronica) oppure un dispositivo di firma digitale (*smart card*, chiavetta *usb* o firma remota) [140]. In alternativa, si può anche ricorrere al servizio di autentica *TrustPro.* Al momento della sottoscrizione, il firmatario può visualizzare l'intero testo del quesito, nella formula "volete voi che sia abrogata …", con i medesimi contenuti e

[139] Ai sensi dell'art. 64 del CAD, lo SPID è il sistema unico di accesso con identità digitale ai servizi *online* della pubblica amministrazione italiana e dei privati aderenti; l'identità SPID è rilasciata dai Gestori di Identità Digitale (Identity Provider), soggetti privati accreditati da AgID (Agenzia digitale per l'Italia) che forniscono le identità digitali e gestiscono l'autenticazione degli utenti, fungendo anche come strumento per ottenere la firma digitale; la CIE è, invece, un documento di riconoscimento, rilasciato dal Ministero dell'Interno, che ha sostituito la carta d'identità in formato cartaceo. Assieme alla Carta nazionale dei servizi (più comunemente conosciuta come tessera sanitaria) e allo SPID, costituisce lo strumento di autenticazione previsto dal Codice dell'amministrazione digitale (CAD) per l'accesso ai servizi web erogati dalla pubblica amministrazione italiana, cfr. in particolare artt. 65 e 66 del d.lgs. n. 82 del 2005 (CAD). Sul punto, cfr. anche le "Linee guida contenenti le Regole Tecniche per la sottoscrizione elettronica di documenti ai sensi dell'art. 20 del CAD", predisposte dall'AgID, 3-21.

[140] La firma elettronica qualificata (FEQ) – o digitale – è il risultato di una procedura informatica, detta validazione, che garantisce l'autenticità, l'integrità e il non ripudio dei documenti informatici. Possono dotarsi di firma digitale tutte le persone fisiche: cittadini, amministratori e dipendenti di società e pubbliche amministrazioni (su cui *infra* § 7.4).

secondo le esatte prescrizioni di cui dall'art. 27 della legge n. 352 del 1970. Al termine della procedura, sempre il firmatario riceve sul proprio indirizzo di posta elettronica il documento informatico contenente l'indicazione del quesito sottoscritto con la relativa firma apposta.

Rispetto alla sottoscrizione tradizionale cartacea tale procedura ha reso molto più agevole, stante in particolare l'ormai sempre più ampia diffusione dello SPID [141], la raccolta delle firme di alcuni quesiti referendari già nell'autunno del 2021.

Un simile successo ha innescato un vivace dibattito in dottrina [142] in merito alle conseguenze che la digitalizzazione delle procedure di iniziativa referendaria e popolare starebbe determinando sul delicato equilibrio tra intermediazione rappresentativa e partecipazione popolare, che, come un fiume carsico, riaffiora anche qui come filo conduttore del presente lavoro.

---

[141] Gli ultimi dati indicano più di 35 milioni di Identità SPID erogate, peraltro in continuo aumento.

[142] *Ex plurimis*, cfr. N. ROSSI, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in *Questione giustizia*, 15 settembre 2021; P. CARNEVALE, *Le risorse del referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione in via telematica,* in *Nomos*, 2021, 1, pp. 1-9; F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2021, 6, pp. 344-355; N. LUPO, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, Policy Brief Luiss, 2021, 31, pp. 1-5; A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 3, pp. 493-523; G. SANDRUCCI, *La digitalizzazione delle firme referendarie: il caso esemplare dei referendum "cannabis legale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 3, p. 581 ss.; R. ROMBOLI*, Riflessioni costituzionalistiche circa l'ammissibilità del referendum sull'art. 579 c.p.*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La via referendaria al fine vita. Ammissibilità e normativa di risulta del quesito sull'art. 579 c.p. Atti del Seminario Ferrara*, 26 novembre 2021, pubblicato su *Forum di quaderni costituzionali rassegna,* 2022, 1, pp. 1-19; N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e … Per la presentazione delle candidature alle elezioni?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2023, 1, pp. 1-23; A. ALBERTI, *Brevi note sulle più recenti problematiche dell'iniziativa referendaria*, in *Federalismi*, 2023, 22, pp. 1-12.

### 7.1. *Il successo della raccolta delle firme per i quesiti referendari nell'autunno 2021 e i paventati rischi di tenuta del modello rappresentativo.*

Un po' a sorpresa e, forse, anche al di là delle aspettative degli stessi promotori, la digitalizzazione del procedimento di raccolta delle firme, resa immediatamente operativa per effetto della novella di cui si è detto al paragrafo precedente, ha favorito la sottoscrizione di una serie di quesiti referendari sin dal settembre del 2021, consentendo in taluni casi di superare molto rapidamente la soglia richiesta dall'art. 75 Cost., pari a 500.000 firme.

Due sono stati i casi più eclatanti. Il primo ha riguardato il referendum sull'omicidio del consenziente (più conosciuto come sull'eutanasia legale) [143], che, in poche settimane, ha raggiunto la cifra record di 1.222.000 firme (di cui 388.000 raccolte *online* in un ristrettissimo arco temporale). Ancor più sorprendente è stato il risultato del quesito referendario in tema di legalizzazione della cannabis che, in una sola settimana, ha superato la soglia richiesta di 500.000 firme, totalizzando 630.000 adesioni, di cui la quasi totalità (606.880) *online* [144]. Minore la spinta nei confronti di altri referendum (ad esempio, i 6 quesiti in materia di riforma della giustizia hanno totalizzato 4.275.000 firme totali, di cui però solo 18.000 *online*; quello per l'abolizione della caccia 520.000 firme, di cui 73.800 *online*) [145].

La presentazione di una serie di quesiti nello stesso periodo di tempo e

---

[143] Su cui v. i contributi di G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La via referendaria al fine vita. Ammissibilità e normativa di risulta del quesito sull'art. 579 c.p. Atti del Seminario Ferrara*, 26 novembre 2021, pubblicato su *Forum di quaderni costituzionali-Rassegna,* 2022, 1, pp. 1-235.

[144] Quest'ultimo è stato il quesito ad aver maggiormente beneficiato della nuova procedura di sottoscrizione, come evidenzia G. SANDRUCCI, *La digitalizzazione*, cit., p. 581 ss.

[145] Nel caso dei quesiti in materia di giustizia, tuttavia, la raccolta è stata sostanzialmente inutile, dal momento che era stata preceduta dalla richiesta referendaria delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Umbria, Veneto, richiesta che aveva parallelamente superato il vaglio di legittimità della Corte di Cassazione. Diverso l'esito del quesito referendario per l'abolizione della caccia, dal momento che, in quest'ultimo caso, molte firme, alcune anche digitali, non furono validate dalla Suprema Corte, facendo quindi mancare l'obiettivo della soglia di cui all'art. 75 Cost.

la facilità con cui la digitalizzazione ha reso possibile, sebbene solo in taluni casi, superare la soglia richiesta dalla Costituzione ha suscitato un ampio dibattito.

Molte le voci critiche, che hanno messo in luce soprattutto i rischi legati a quella che è stata subito ribattezzata come una "*clickocrazia*" o una "*spid-democracy*". In particolare, si è posto l'accento sul fatto che, in una società dominata dalla comunicazione *online*, che espone facilmente a pratiche di manipolazione delle opinioni (*supra* Cap. 3) sarebbe sufficiente che *lobby* ben attrezzate o, più semplicemente, alcuni *influencer* intraprendenti organizzino una mobilitazione dei rispettivi *follower* per raggiungere il numero di firme richieste [146]. Da questo punto di vista, il limite pari a 500.000 sottoscrizioni per le richieste di referendum sarebbe, quindi, divenuto ormai anacronistico, aprendo il fianco ad una proliferazione di quesiti referendari e, in questo modo, finendo per marginalizzare e delegittimare il ruolo del Parlamento, sede della rappresentanza politica nazionale [147]. La sottoscrizione digitale produrrebbe, inoltre, una forte compressione della fase prodromica di "decantazione" delle proposte, favorendo una fulminea e convulsa raccolta delle firme a scapito della necessità di dare vita a momenti di riflessione, confronto e dibattito, di natura deliberativa, in seno all'opinione pubblica attorno ai quesiti avanzati dai promotori [148]. Sotto altro profilo, una procedura eccessivamente agevole di raccolta delle firme indurrebbe i comitati a presentare un elevato numero di quesiti, sui temi più disparati, che, tuttavia, sarebbero destinati ad essere in seguito falcidiati dal vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale, generando disorientamento e frustrazione tra i sottoscrittori. Cosa che alimenterebbe nell'opinione pubblica l'idea di una Corte non come un organo di garanzia, ma alla stregua di "un'istituzione occhiuta ed arcigna, interessata ad ostacolare il ricorso al voto popolare" [149]. Sotto

---

[146] Cfr. N. LUPO, *La nuova vita "digitale"*, cit., p. 3.

[147] F. PALLANTE, *Referendum digitali*, cit., pp. 351-355 e N. ROSSI, *Firma digitale*, cit., p. 1 ss.

[148] Lo evidenzia P. CARNEVALE, *Le risorse del referendum abrogativo*, cit., p. 7 ed, anche, G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *DPCE*, 2021, 2, pp. 1529-1542.

[149] N. ROSSI, *Firma digitale*, cit., p. 2. In parte, questa percezione si è prodotta nel-

altro punto di vista, è stato evidenziato come la spinta propulsiva derivante dalla digitalizzazione della procedura di indizione referendaria potrebbe, in realtà, essere più apparente che reale: anzitutto, un primo ostacolo che renderebbe meno spedito l'intero procedimento di quanto non possa, a prima vista, apparire sarebbe rintracciabile nei diversi passaggi burocratici previsti dalla stessa legge n. 352 del 1970 e non toccati dalla riforma [150]; in secondo luogo, la novità potrebbe rivelarsi "monca", stante il rischio che, ad un elevato numero di firme raccolte, non corrisponda il raggiungimento del quorum al momento del referendum: si è così evidenziato che un conto è raccogliere le adesioni di qualche centinaio di migliaia di elettori attorno a una data proposta *online*, altro è mobilitarne milioni per recarsi, fisicamente, alle urne. Infine, si è adombrato il rischio che simili modalità di sottoscrizione non farebbero altro che favorire la tendenza alla "spoliticizzazione" della partecipazione popolare, riducendo "l'impegno politico all'espressione di un 'mi piace'" [151] da parte di citta-

---

l'opinione pubblica proprio con riferimento ai due quesiti sulla legalizzazione della cannabis e sull'omicidio del consenziente che, dopo il grande successo della raccolta firme, sono stati dichiarati entrambi inammissibili dalla Corte costituzionale con la sent. 2 marzo 2022, n. 51.

[150] Un esempio in questo senso si è avuto sempre in occasione del quesito sulla legalizzazione della cannabis, allorquando il comitato promotore, raccolte le firme in pochissimo tempo, ha dovuto, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 352 del 1970, richiedere ai comuni i certificati elettorali da depositare, unitamente alle sottoscrizioni, presso la Corte di Cassazione. Stante l'imminente scadenza del termine per il deposito della documentazione e il ritardo da parte dei comuni nel rilascio dei certificati, si è reso necessario addirittura l'intervento del Governo che, con il d.l. n. 138 del 2021, ha, *in extremis*, prorogato di un mese il termine ultimo per il deposito delle firme e dei relativi certificati, cfr. M.C. CRISOLIA, *Sempre più difficile il rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa?*, in *LaCostituzione.info*, 14.10.2021. Sul punto, v., anche, A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento,* cit., pp. 510-513, che, in particolare, sottolinea gli ulteriori ostacoli, di cui alla legge n. 352 del 1970, del termine di tre mesi per la presentazione della richiesta, del divieto di depositare la richiesta nell'anno antecedente alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla convocazione dei comizi elettorali e della previsione per cui, in caso di scioglimento anticipato delle Camere, il referendum già indetto è sospeso e i termini riprendono a decorrere dal 365esimo giorno successivo alla data delle elezioni.

[151] F. PALLANTE, *Referendum digitali*, cit., p. 352, che avverte "il punto critico è l'illusione che la somma di tante partecipazioni effettuate a titolo privato dal salotto di casa

dini che, senza un previo confronto, immersi nella propria bolla informativa (*supra* Cap. 3), in solitaria, sottoscriverebbero quesiti (o leggi di iniziativa popolare), senza essersi adeguatamente informati, sull'onda delle tendenze del momento, magari dopo aver velocemente letto un post sul propria bacheca *online*, e, talora, con un intento quasi vendicativo e di rivalsa verso la classe politica, percepita come distante [152].

## 7.2. *Le proposte di riforma: analisi critica.*

Una parte importante della dottrina si è mostrata, pertanto, particolarmente critica in merito alle conseguenze della digitalizzazione dei procedimenti di sottoscrizione dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare.

Al fine di riallineare il disequilibrio tra logica rappresentativa e partecipazione popolare che si sarebbe determinato, sono state, quindi, avanzate alcune proposte di riforma.

Anzitutto, quella di innalzare il numero di firme necessarie per indire la sottoscrizione del quesito referendario (ad esempio a 800.000) [153], an-

---

possa avere, come esito, la costruzione della politicità tipica di ogni collettività umana che sia unita da un, seppur minimo, legame di solidarietà".

[152] Cfr., sempre, F. PALLANTE, *Referendum digitali*, cit., p. 350, secondo cui "L'*emotio* della contrapposizione, che aveva portato all'adozione della legge contestata, aveva modo di raffreddarsi e la ratio poteva tornare a farsi sentire, assicurando una pur minima riflessione su una questione altrimenti ridotta a una mera conta di Sì e di No. Con la recente riforma, anche un pugno di giorni possono essere ritenuti sufficienti per una mobilitazione telematica, magari animata da "*lobby* ben attrezzate o addirittura [da] alcuni *influencer* intraprendenti", che non potrà che essere convulsa, impulsiva, emozionale, vendicativa. Ci avete imposto l'approvazione di una legge che non volevamo? Benissimo, e allora vi rendiamo immediatamente la pariglia con il referendum abrogativo".

[153] Favorevole in questo senso, A. ALBERTI, *Brevi note*, cit., pp. 6-7 e S. CECCANTI, *Portare le firme a 800.00 e ritoccare il quorum*, in *la Repubblica*, 18.9.2021; la proposta di innalzare il numero di firme necessarie per la presentazione dei quesiti non è, per la verità, nuova, essendo già stata avanzata in passato, cfr. G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione del diritto al referendum*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, *Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 6-7 luglio 1996*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 240; A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *R.*

che alla luce del fatto che il numero degli aventi diritto è notevolmente aumentato, dai circa 28 milioni del 1948 ai 51 milioni odierni. In questo modo, si renderebbe, infatti, meno agevole il raggiungimento della soglia minima, nel tentativo di contro-bilanciare la (presunta) facilità che deriverebbe dalla sottoscrizione digitale. La proposta non persuade. La scelta che mosse l'Assemblea costituente non fu, infatti, quella di fissare una soglia in ragione del numero degli elettori dell'epoca, ma che fosse valevole in sé e per sé, in quanto rappresentativa di un sufficiente consenso a favore dell'iniziativa [154]. Innalzarla, quindi, oggi, discrezionalmente, per effetto di una mera modifica delle modalità di sottoscrizione significherebbe disattenderne la *ratio* di fondo; un intervento in tal senso, che prevedesse sempre una soglia fissa, ma più elevata sarebbe, peraltro, contradditorio rispetto alla (supposta) esigenza, avanzata dai promotori, di ancorarlo all'intervenuta variazione del corpo elettorale dal 1948 ad oggi [155].

---

*Romboli* (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2017-2019), Giappichelli, Torino, 2020, p. 370 ss.; F. CUOCOLO, *Principi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 189.

[154] Lo evidenziano sia A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento,* cit., p. 509, che P. CARNEVALE, *Le risorse del referendum abrogativo*, cit., p. 4. Interessante ricordare come, in Seconda Sottocommissione, Mortati inizialmente avanzò la proposta di fissare una soglia mobile al variare del corpo elettorale, in particolare pari a 1/20 degli aventi diritto. In merito si accese un vivace confronto: da una parte, ad avviso dell'onorevole Nobile, la soglia sarebbe stata troppo esigua; al contrario, secondo Perassi, era da considerarsi sufficientemente elevata, affinché potesse dirsi che il referendum potesse avere "una base seria"; di ancora diversa opinione l'onorevole Bulloni, secondo il quale, a seguire la proposta Mortati, si sarebbe reso praticamente non sperimentabile l'istituto, tanto da ritenere che il numero di firme necessarie andasse notevolmente ridotto, attestandolo su non più di 250.000 sottoscrizioni. Nella seduta successiva, riscontrata ancora una distanza tra le parti nel trovare un punto di caduta, intervenne allora direttamente Mortati: per addivenire ad una soluzione di compromesso, egli propose di allineare la cifra richiesta per la sottoscrizione di un quesito referendario abrogativo a quella che era stata, pochi giorni prima, approvata con riferimento al referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost., ossia 500.000 elettori. In questo modo, si individuò una cifra, fissa, che dimostrasse un sufficiente consenso attorno al quesito da proporre, a prescindere da eventuali oscillazioni del corpo elettorale, cfr. Seconda Sottocommissione, seduta del 17 gennaio 1947, spec. pp. 822-826.

[155] In questo senso, P. CARNEVALE, *Le risorse del referendum abrogativo*, cit., pp. 4-5. Va tenuto in considerazione, peraltro, che per quanto sia vero che il corpo elettorale è

Una seconda proposta sarebbe quella di anticipare il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale (in particolare, al raggiungimento delle prime 100.000 firme) [156]. Tale proposta persuade ancor meno della precedente. Lo scopo di tale anticipo sarebbe, infatti, da un lato, quello di evitare una faticosa raccolta su quesiti che verrebbero poi dichiarati inammissibili e, dall'altro, evitare un eccesso di "tensione politica" a carico del giudizio della Corte. La prima motivazione non coglie nel segno, specie proprio se si ritiene che la digitalizzazione al contrario faciliti la raccolta; la seconda ancora meno, dal momento che il giudizio di ammissibilità verrebbe in questo modo collocato nel pieno della campagna promossa dai promotori e, quindi, si aumenterebbe la pressione politica sulle scelte del Giudice delle Leggi. Peraltro, così inserito, il giudizio della Corte, ove positivo, si trasformerebbe inevitabilmente in un fattore di accreditamento dell'iniziativa, fungendo da detonatore per la raccolta e connotandosi, a sua volta, ancor più politicamente [157].

A tali proposte si è anche affiancata quella di accompagnarle con l'abbassamento del quorum di validità della consultazione referendaria, così da diminuire il rischio che la spinta alla partecipazione "a monte" indotto dalla sottoscrizione digitale finisca poi per essere vanificato "a valle" dalla, ormai cronica, difficoltà di raggiungere il 50% + 1 degli aventi diritto (come osservato *supra* al Capitolo 1 ed anche in questo capitolo, quando si è ragionato del ruolo che il voto elettronico potrebbe svolgere per combattere il sempre più crescente astensionismo). Trattasi di un tema che, da tem-

---

significativamente aumentato rispetto al momento in cui la Costituzione è stata scritta, è pur vero che la crescente denatalità di questi ultimi anni lo sta facendo diminuire.

[156] Cfr. l'intervista all'onorevole Ceccanti, *Portare le firme a 800.00 e ritoccare il quorum*, in *La Repubblica*, 18.9.2021; anche questo tema non è nuovo al dibattito dottrinale, ove l'anticipo del vaglio di ammissibilità era stato, in origine, concepito per evitare una inutile e faticosa raccolta ai promotori, cfr. le riflessioni di V. ONIDA, *Referendum un istituto da rivedere*, in *Corr. giur*., 1997, p. 767: F. CUOCOLO, *Principi di diritto costituzionale*, cit., p. 190; G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela.*, cit., p. 241.

[157] Cfr. A. ALBERTI, *Brevi note*, cit., 7; P. CARNEVALE, *Le risorse del referendum abrogativo*, cit., p. 5; A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento,* cit., p. 509, secondo il quale "la congrua soluzione non consisterebbe certamente nell'anticipazione del giudizio di ammissibilità, ma più semplicemente nella fissazione, oltre che di un numero minimo, anche di un numero massimo delle stesse (ad esempio, da cinquecentomila a ottocentomila firme)".

po, divide la dottrina, tra chi ritiene un abbassamento del quorum ormai necessario per ri-equilibrare la soglia prevista in Costituzione alla luce del calo di partecipazione alle consultazioni referendarie (ad esempio, ancorandola al dato dei votanti delle ultime elezioni politiche) e chi ritiene, al contrario, che, così facendo, si lascerebbe nelle mani di una minoranza troppo esigua il potere di smentire la volontà parlamentare e, quindi, le decisioni assunte dai rappresentanti per la collettività intera [158]. Una problematica di indubbia attualità, in particolare alla luce del fallimento sistematico dei quesiti referendari in questi ultimi anni, e che, tuttavia, andrebbe scissa dal tema della digitalizzazione delle procedure di sottoscrizione, che riguardano una fase antecedente e diversa rispetto a quella della consultazione.

L'unica proposta che, forse, potrebbe essere presa in considerazione è quella di inserire un termine tra la pubblicazione del quesito in Gazzetta e l'apertura delle sottoscrizioni. Creare un "cuscinetto temporale", infatti, assicurerebbe che la sottoscrizione "sia preceduta dall'affermarsi di uno spazio di comunicazione possibile per l'elettore (potenziale sottoscrittore) non limitato al contatto con i soli promotori, né alla solitudine di quella esclusiva relazione, ma in cui, raggiunto dalle opinioni degli assertori o detrattori dell'iniziativa e magari da una pluralità di strumenti informativi, possa formare la propria determinazione" [159]. Secondo altro orientamento [160] si tratterebbe di una soluzione fondamentalmente inutile, dal

[158] Per una rivisitazione del quorum o, addirittura, per una sua eliminazione, cfr. G. BRUNELLI, *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 1, p. 64 ss.; A. BARBERA, *Quattro domande dopo il referendum elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 3, p. 625 ss.; A. PERTICI, *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, 1, 2, p. 251 ss.; *contra*, *ex plurimis*, si esprimono C. DE FIORES, *Ragioni e virtù del quorum di partecipazione nel referendum abrogativo*, in *Politica del diritto*, 2020, 3, p. 463 ss.; M. RUOTOLO, *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, in F. MODUGNO-G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Atti del Seminario svoltosi a Roma il 14 luglio 2000, Giappichelli, Torino, 2001, p. 248.

[159] Così P. CARNEVALE, *Le risorse del referendum abrogativo*, cit., p. 9.

[160] Cfr. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., pp. 509-510, che annota, in definitiva, che "nessuna contromisura è necessaria, almeno come strettamente collegata a questa novità".

momento che sarebbe tutto da dimostrare che la sottoscrizione per via digitale porterebbe ad una decisione meno meditata e che, semmai, quello che si andrebbe a determinare sarebbe un ulteriore aggravamento di un iter già particolarmente complesso come quello disegnato dalla legge n. 352 del 1970.

### 7.3. *La sottoscrizione digitale dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare tra spinte partecipative e intermediazione rappresentativa: quale punto di caduta?*

Se, quindi, i correttivi proposti suscitano più di una perplessità, a non convincere sono, in radice, molte delle preoccupazioni e obiezioni sollevate (*supra* § 7.1).

Anzitutto, non persuade la tesi secondo la quale l'iniziativa referendaria sarebbe divenuta, a seguito della novella, appannaggio di ristrette minoranze. In questa direzione milita, in primo luogo, il fatto che, come illustrato in precedenza, la soglia di 500.000 firme è da ritenersi prova di un sufficiente consenso popolare attorno all'iniziativa; inoltre, quand'anche la sottoscrizione digitale dovesse favorire iniziative referendarie spontanee "dal basso", non si comprende per quale ragione ciò sarebbe di per sé un male, piuttosto uscendone valorizzato "il carattere *bottom-up* dello strumento, realmente a disposizione dei cittadini, anziché (soltanto) di grandi partiti e sindacati" [161].

Infondati, inoltre, sono i timori circa un effetto "a valanga", che secondo alcuni finirebbe, da un lato, per delegittimare il Parlamento e, dall'altro, per travolgere la Corte costituzionale. Al riguardo, va infatti evidenziato che, dopo una spinta iniziale, non si è assistito alla tanto temuta esplosione di iniziative referendarie (né, tantomeno, di leggi di iniziativa popolare). La sottoscrizione digitale ha contribuito sicuramente alla presentazione di alcuni quesiti (in particolare, quello sulla c.d. legalizzazione della cannabis e sull'omicidio del consenziente, *supra* § 7), ma ciò non è avvenuto in modo indiscriminato, a dimostrazione che, verosimilmente, a contare è stata semmai la condivisione popolare attorno alla specifica richiesta referendaria e non tanto lo strumento digitale in sé e per sé.

---

[161] A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., p. 507.

Quanto più specificamente alle presunte tensioni rispetto alla tenuta dell'impianto rappresentativo, paiono, invero, esagerate le preoccupazioni circa il fatto che un aumento del numero di richieste finirebbe per svilire la posizione del Parlamento. La prospettiva andrebbe, infatti, semmai rovesciata, non potendosi certo imputare all'iniziativa referendaria la colpa di mettere in luce l'inerzia di una classe politica, troppo spesso silente e inerte su determinate tematiche (non a caso quelle che hanno registrato il maggior successo).

Lo stesso dicasi per il presunto effetto a valanga, che si sarebbe prodotto nei confronti della Corte costituzionale. Da un lato, i dati dimostrano, come si diceva, che non si è assistito alla pronosticata proliferazione di quesiti; dall'altro, sarebbe tutto da verificare che un numero di firme elevato si tradurrebbe in un surplus di pressione politica nei confronti della Corte [162].

Maggiore attenzione merita, invece, l'obiezione secondo la quale una sottoscrizione in via digitale favorirebbe una decisione poco meditata e frettolosa rispetto a quanto accade firmando ad un banchetto [163]. Trattasi di una preoccupazione comprensibile e rispetto alla quale si potrebbero adottare alcuni accorgimenti, come quello, di cui si diceva (*supra* § 7.2), di prevedere un termine minimo tra la pubblicazione del quesito e l'apertura delle sottoscrizioni, ma che, al contempo, non deve essere esagerata. È, infatti, tutto da dimostrare che una procedura più lenta e macchinosa porti necessariamente a scelte più equilibrate e consapevoli; piuttosto, l'assunzione di una decisione in modo impulsivo (sia al banchetto, che *online*) sembra essere più figlia delle modalità con cui il singolo cittadino oggi si informa, in modo polarizzato e isolato entro la propria bolla informativa (*supra* Cap. 3), che non tanto diretta conseguenza della digi-

[162] Cfr. sempre A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., p. 507, che ricorda come "il numero di firme raccolte – che può essere ed è in effetti stato assai elevato anche senza l'ausilio del digitale – non ha mai costituito uno strumento di pressione sulla Corte che, ad esempio, nel 2017, non esitò a dichiarare l'inammissibilità di uno dei quesiti su cui la CGIL aveva raccolto oltre un milione di firme".

[163] Per un'ampia disamina di tutte le ragioni per cui la sottoscrizione digitale sarebbe favorevole, cfr. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo*, cit., pp. 507-508; favorevole, salvo per il rischio di una sottoscrizione poco meditata da parte dei cittadini, anche A. ALBERTI, *Brevi note*, cit., pp. 1-12.

talizzazione di un frammento dell'intero procedimento referendario e di iniziativa popolare.

In generale, molte delle obiezioni sollevate in merito all'impatto che la novella di cui si discorre avrebbe determinato sugli equilibri tra impianto rappresentativo e partecipazione popolare paiono muovere da una premessa errata, confondendo la raccolta delle firme con la votazione popolare sul quesito. Solo quest'ultima, infatti, e non la prima, come si diceva (*supra* Cap. 1), ha la capacità di incidere direttamente sull'ordinamento giuridico tramite l'abrogazione. La digitalizzazione della sola fase preliminare dell'iniziativa non si vede, quindi, come possa cambiare il ruolo dell'istituto referendario, che manterrebbe inalterati i suoi caratteri essenziali, nonché i restanti passaggi procedurali.

La riforma andrebbe, al contrario, salutata con favore.

Da tempo si ragiona, infatti, di una crisi degli istituti c.d. di democrazia diretta, fiaccati da una sempre più crescente disaffezione dei cittadini verso la cosa pubblica e, più in generale, di una crisi della partecipazione politica (*supra* Capp. 1 e 2), che poi si risolve in una crisi della rappresentanza. Desta, quindi, più di una perplessità che la reazione di fronte ad una riforma, puntuale, proprio "tendente a meglio realizzare la partecipazione popolare" [164] per il tramite delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie sia stata quella di provare a depotenziarne gli effetti, tentando di "spegnerne" le potenzialità partecipative con un aggravio del relativo iter procedurale [165].

Certamente, nulla vieta di ripensare il numero minime di firme richieste, così come di riadattare il quorum per la validità delle consultazioni referendarie, oppure prevedere un periodo di decantazione prima della raccolta, o, ancora, ripensare tempistiche e modalità del giudizio di ammissibilità davanti alla Corte costituzionale. Simili interventi andrebbero concepiti, tuttavia, nella cornice di un ragionamento più complessivo in merito all'equilibrio tra istituti di partecipazione popolare e intermediazione rappresentativa. Equilibrio che non solo non impedisce, ma, anzi, richiede una partecipazione effettiva dei cittadini al circuito democratico, al di là

---

[164] R. ROMBOLI, *Riflessioni costituzionalistiche circa l'ammissibilità del referendum sull'art. 579 c.p.*, cit., p. 15.

[165] A. PERTICI, *Il referendum abrogativo*, cit., p. 509.

del solo momento elettorale e in un rapporto di concorso e complementarietà rispetto alla logica della rappresentanza (*supra* Cap. 1). Ritenere, quindi, che interventi puntuali, che favoriscono una maggiore partecipazione proprio in tale direzione, si pongano in contrapposizione con il modello rappresentativo è frutto di una premessa errata, ossia che rappresentanza e partecipazione, invece che alimentarsi a vicenda, siano in antitesi tra loro.

Avviandosi alla conclusione, può allora dirsi che la digitalizzazione del procedimento referendario e di iniziativa legislativa popolare non avrà verosimilmente effetti taumaturgici in termini di stimolo alla partecipazione democratica, ma nemmeno costituisce una minaccia tale da portare ad una marginalizzazione delle istituzioni rappresentative, come da taluni paventato. Al contrario, queste potrebbero uscirne rafforzate, in quanto le istanze provenienti dalla società sarebbero in grado di giungere con più facilità all'attenzione del mondo politico e partitico. Non è un caso, peraltro, che solo determinati quesiti, quelli a più alto tasso di politicità e su materie rispetto alle quali proprio la classe politica per lungo tempo era rimasta inerte, siano state quelle ad aver registrato il maggior successo. Successo che ha trovato nelle firme digitali uno strumento certamente utile e innovativo, ma che ha verosimilmente le sue radici profonde nella domanda di partecipazione che albergava già nella società e che, in assenza di canali altrettanto efficaci, ha trovato così un modo di esprimersi e manifestarsi entro (e non al di fuori) del circuito, rappresentativo, delineato dalla Costituzione.

### 7.4. *L'estensione delle firme digitali alla presentazione delle liste elettorali: possibili soluzioni per colmare un vuoto normativo.*

Fuori dagli interventi riformatori di cui si è detto nelle pagine precedenti è rimasta la possibilità di raccogliere, in formato digitale, le sottoscrizioni necessarie alla presentazione delle liste di candidati in occasione delle consultazioni elettorali.

Trattasi di una questione emersa nell'imminenza delle elezioni politiche del settembre 2022, allorquando la lista "Referendum e Democrazia", guidata da Marco Cappato, aveva presentato le proprie liste, depositando le sottoscrizioni dei presentatori in formato digitale qualificato (in particolare, queste erano state autenticate tramite SPID). L'Ufficio elet-

torale regionale [166] prima, e centrale nazionale [167] poi, avevano, tuttavia, ricusato la lista, sulla scorta che l'unica modalità ammissibile di presentazione delle firme fosse quella autografa su supporto cartaceo.

L'art. 18-bis del d.pr n. 361 del 1957 richiede, infatti, che la dichiarazione di presentazione delle liste di candidati deve essere sottoscritta da un certo numero di elettori e che le sottoscrizioni devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53 [168]. Quest'ultima disposizione non menziona, a sua volta, la possibilità di una sottoscrizione ed un'autenticazione digitale. Parallelamente, il comma 2 dell'art. 18-bis cit. statuisce che nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi. Nessuna sottoscrizione è, altresì, necessaria per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento con almeno due partiti o gruppi politici di cui sopra e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo. Esentati dalla raccolta sono anche i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito

---

[166] Provvedimento del 23 agosto 2022 dell'Ufficio elettorale regionale della Regione Lombardia.

[167] Provvedimento n. 120 del 27 agosto 2022 dell'Ufficio centrale nazionale presso la Corte di Cassazione.

[168] Nello specifico, l'art. 18-bis del d.pr n. 361 del 1957 recita: "La dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale, con l'indicazione dei candidati della lista nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale, deve essere sottoscritta da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nel medesimo collegio plurinominale o, in caso di collegio plurinominale compreso in un unico comune, iscritti nelle sezioni elettorali di tale collegio plurinominale. Ciascuna lista deve presentare candidature in almeno due terzi dei collegi plurinominali della circoscrizione, a pena di inammissibilità. In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà. Le sottoscrizioni devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. La candidatura deve essere accettata con dichiarazione firmata ed autenticata da un sindaco, da un notaio o da uno dei soggetti di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. Per i cittadini residenti all'estero l'autenticazione della firma deve essere richiesta ad un ufficio diplomatico o consolare".

almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica.

Per completezza, va tenuto presente che, in occasione delle elezioni politiche del settembre 2022, l'art. 6-bis del decreto legge n. 44 del 2022, convertito dalla legge n. 84 del 2022, aveva esteso l'esenzione in parola "anche ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere al 31 dicembre 2021 o che abbiano presentato candidature con proprio contrassegno alle ultime elezioni della Camera dei deputati o alle ultime elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia in almeno due terzi delle circoscrizioni e abbiano ottenuto almeno un seggio assegnato in ragione proporzionale o abbiano concorso alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione avendo conseguito, sul piano nazionale, un numero di voti validi superiore all'1 per cento del totale".

Per il combinato disposto delle previsioni di cui sopra sono stati, quindi, esentate dal deposito delle firme per le elezioni del 25 settembre 2022 tutta una serie di forze politiche: PD, Lega, Fratelli d'Italia, Forza Italia, MoVimento 5 Stelle, Liberi e Uguali, Italia Viva e Coraggio Italia, +Europa, Centro democratico, Noi con l'Italia. Non quella di "Referendum e Democrazia", essendo un movimento politico nato da poco tempo e non presente in Parlamento, che, quindi, è ricorso all'espediente della sottoscrizione digitale per raggiungere, con più facilità, il numero di firme necessarie per presentarsi alle imminenti elezioni anticipate.

L'Ufficio elettorale nazionale ha, tuttavia, ritenuto preclusa la possibilità di presentare sottoscrizioni in formato digitale per la presentazione delle liste elettorali alla luce sia dell'art. 18-bis del d.p.r. n. 361 del 1957 poc'anzi citato, che dell'art. 2, comma 6, del Codice dell'Amministrazione digitale (CAD, d.lgs. n. 82 del 2005), che esclude l'applicabilità delle relative disposizioni, che pure, come si dirà a breve, equiparano le firme digitali a quelle autografe, alla materia delle "consultazioni elettorali".

Avverso tale decisione la lista è ricorsa, in via cautelare, al Tribunale di Milano, che, tuttavia, non avendo i ricorrenti dato prova di aver depositato un numero sufficiente di firme digitali, con ordinanza del 20 settembre 2022 ha rigettato il ricorso per insussistenza del *fumus boni iuris*.

Al di là della specifica vicenda processuale, il tema che si è posto è serio e merita un supplemento di riflessione. Per quanto, infatti, la norma-

tiva italiana non preveda la possibilità di presentare in formato digitale le sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati alle elezioni, va tenuto, anzitutto, in considerazione il Regolamento UE 910/2014 (eIDAS) "in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE", che detta una disciplina volta al ravvicinamento delle legislazioni nazionali in vista della creazione di un quadro comune per la realizzazione di identità digitali affidabili e l'utilizzo di mezzi di identificazione elettronica. In particolare, l'art. 1 di tale Regolamento, alla lett. c), "istituisce un quadro giuridico per le firme elettroniche, i sigilli elettronici, le validazioni temporali elettroniche, i documenti elettronici, i servizi elettronici di recapito certificato e i servizi relativi ai certificati di autenticazione di siti web". È in questa cornice che si inserisce la disciplina sulla firma elettronica qualificata (o digitale), la quale, ad avviso del legislatore euro-unitario, assicura livelli di certezza quanto al valore della sottoscrizione e alla riconoscibilità del firmatario, tali da soddisfare requisiti di autenticità, così da farne discendere "effetti equivalenti a quelli di una firma autografa" (art. 25, § 2, del Regolamento eIDAS cit.). Il regolamento equipara, quindi, le firme elettroniche qualificate e quelle autografe.

Trattandosi di una previsione direttamente applicabile, si potrebbe, quindi, ritenere che gli Stati membri siano tenuti a tale equiparazione, senza alcun margine di discrezionalità sul punto, con conseguente riconoscimento di autenticità della firma elettronica qualificata e del documento informatico al quale essa è apposta. Da quanto precede si potrebbe, quindi, sostenere che l'art. 18-bis del d.p.r. n. 361 del 1967 possa essere disapplicato, in quanto previsione non esclusiva ed escludente quanto alle modalità di sottoscrizione, deposito e accertamento dell'autenticità delle sottoscrizioni ai fini della presentazione delle liste alle elezioni; medesima sorte potrebbe seguire l'art. 2, comma 6, del CAD, il quale, come detto, esclude che le disposizioni del Codice si applichino alle "consultazioni elettorali". Quest'ultima previsione potrebbe, per la verità, essere considerata non ostativa alla presentazione in formato digitale delle firme a sostegno delle liste elettorali anche a prescindere dalla disciplina sovranazionale, sulla considerazione che con "consultazioni elettorali" si farebbe riferimento a tutte quelle attività che si collocano tra l'apertura dei seggi e

la proclamazione degli eletti, restando escluso, pertanto, il procedimento elettorale preparatorio [169].

Qualora non si intendesse seguire tale interpretazione, secondo altro orientamento, potrebbe immaginarsi la proposizione di una questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis del d.p.r. n. 361 del 1957 e dell'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 82 del 2005, nella parte in cui escludono l'applicazione della firma elettronica qualificata dalla disciplina sulla raccolta e deposito delle sottoscrizioni delle liste e dell'accettazione delle candidature. In disparte la disciplina euro-unitaria, infatti, anche la normativa italiana equipara già, a tutti gli effetti, le firme elettroniche qualificate (o digitali) a quelle autografe. In questo senso depone, in particolare, l'art. 20 del Codice dell'Amministrazione digitale (CAD), il quale, al comma 1-bis, riconosce che il documento informatico soddisfa "il requisito della forma scritta" e "ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile", ossia fa piena prova fino a querela di falso, quando "vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata"; e al comma 1-ter, prevede che "l'utilizzo del dispositivo di firma elettronica qualificata o digitale si presume riconducibile al titolare della firma elettronica, salvo che questi dia prova contraria" [170]. Ulteriore indice dell'equiparazione della firma elettronica qua-

---

[169] Cfr. Corte cost., sent. 26 marzo 2021, n. 48, Considerato in Diritto n. 4.3. A commento, si veda, *ex plurimis*, G. DELLEDONNE, *Procedimento elettorale preparatorio, elezioni politiche e tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, 2, p. 652; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale,* in *www.giurcost.org*, 2021, 2, pp. 601-615; G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia. Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in *Osservatorio costituzionale*, 2021, 6, pp. 429-454.

[170] Chiarificatore, in questo senso, il documento stilato dall'AGID (Agenzia per l'Italia digitale), *Firme e sigilli elettronici*, dicembre 2019, 6, laddove si legge che "I documenti sottoscritti con firma elettronica qualificata (cd. firma digitale), soddisfano il requisito della forma scritta e hanno l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice Civile; inoltre, l'utilizzo del dispositivo di firma elettronica qualificata o digitale si presume riconducibile al titolare della firma elettronica, salvo che questi dia prova contraria. Pertanto, al fine del disconoscimento, è l'apparente sottoscrittore (il soggetto cui la firma afferisce) che ha l'onere di dimostrare che tale firma digitale non sia stata gene-

lificata a quella autografa è il già citato art. 38-quater, comma 1, del d.l. n. 70 del 2021, che, come osservato (*supra* § 7), ha ammesso la sottoscrizione digitale di richieste referendarie e di leggi di iniziativa popolare, stabilendo che in tali casi "le firme elettroniche qualificate raccolte non sono soggette all'autenticazione prevista dalla legge n. 352 del 1970" e hanno, conseguentemente, la stessa validità di quelle autografe. Da questo punto di vista, pare, allora, difficile sostenere che la firma elettronica qualificata assicuri, in via generale, l'autenticità, l'integrità e il non ripudio dei documenti informatici e, finanche, le esigenze di genuinità e certezza del procedimento di promozione di un referendum o di una legge popolare, ma non, allo stesso tempo, del procedimento, pure legislativamente regolato, di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste elettorali [171]. Dal che si dovrebbe derivare l'illegittimità di una disciplina, quella per la presentazione delle liste alle elezioni, che ammette solo le firme autografe.

A venire qui in rilievo è difatti un diritto fondamentale come quello di elettorato passivo, "aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica" [172], che l'art. 51 Cost. garantisce ad ogni cittadino, senza distinzioni, con i caratteri propri dell'inviolabilità [173]. È pur vero

---

rata da lui. Visto che il titolare della firma elettronica qualificata deve assicurare la custodia del dispositivo di firma ed utilizzare personalmente il dispositivo di firma, considerato che:

– i dispositivi utilizzati (chiamati dispositivi sicuri per la generazione della firma, ovvero QSCD) sono utilizzabili esclusivamente se si conoscono i codici segreti necessari;

– i codici segreti sono consegnati al titolare della firma dal certificatore in modalità sicura;

– il titolare della firma che intende disconoscerla ha solo due alternative: dichiarare di non aver mai richiesto la firma digitale al certificatore accreditato (che conserva elementi utili a provare di aver rilasciato la firma al soggetto) o dimostrare che è stato vittima di furto o sottrazione temporanea del dispositivo e dei relativi codici per il suo utilizzo".

[171] In questo senso v. N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione*, cit., pp. 14-18 ed E. COLZANI, *Sottoscrizioni digitali in ambito elettorale: argomenti giuridici a favore*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2023, 1, pp. 215-223.

[172] Corte cost., sent. 6 maggio 1996, n. 141, Considerato in Diritto n. 4.

[173] In questi termini si esprime Corte cost., sent. 26 marzo 2021, n. 48, Considerato in Diritto n. 4.3, che richiama, sul punto, sent. nn. 13 febbraio 2008, n. 25, 17 luglio

che la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza, ha ritenuto conforme a Costituzione che il legislatore, nella sua discrezionalità, preveda dei limiti all'ingresso della competizione elettorale e nello specifico che le candidature siano sostenute da un certo numero di sottoscrizioni, per la "duplice esigenza di garantire, da un lato, una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall'altro, a tale compagine un minimo di credibilità ed affidabilità". Obiettivo è, infatti, quello di assicurare "l'ordinato svolgimento delle operazioni elettorali, evitando un'abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l'elettorato". Tuttavia, tale disciplina non può giungere ad una ingiustificata e sproporzionata compressione della pretesa all'esercizio dei diritti politici [174].

Irragionevolezza che, nel caso in esame, si evincerebbe già solo dal fatto che lo stesso legislatore ha riconosciuto in via generale l'equiparazione tra firme autografe e digitali e, inoltre, specificamente previsto una modalità di raccolta elettronica delle sottoscrizioni (mediante piattaforma governativa e, nelle more della sua costituzione, con procedimento alternativo su semplici piattaforme private) per l'esercizio di diritti politici (quali la presentazione dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare) di rango costituzionale di pari rilevanza.

In attesa di un intervento che rimedi alla criticità della normativa vigente, può, più in generale, dirsi che l'estensione delle firme digitali alla presentazione delle liste di candidati alle elezioni, se adeguatamente regolata, avrebbe il pregio di correggere alcune disfunzioni dell'attuale disciplina sul procedimento elettorale preparatorio. In particolare, una simile, minima e puntuale, modifica potrebbe facilitare l'accesso alla competizione elettorale delle formazioni politiche nascenti e non ancora in Parlamento, garantendo "la possibilità che nuove forze – diverse dagli *etablierte Parteien* – giungano a concorrere anch'esse alla determinazione del-

2007, n. 288, 4 giugno 1997, n. 160, 28 luglio 1993, n. 344, 14 dicembre 1990, n. 539, 22 dicembre 1989, n. 571, 3 marzo 1988, n. 235.

[174] Cfr. Corte cost., sent. 26 marzo 2021, n. 48, Considerato in Diritto n. 8, che richiama Corte cost., sent. 4 marzo 1992, n. 83.

la politica nazionale" [175] e ri-equilibrandone la condizione di sfavore rispetto ai partiti che sono, invece, esentati dalla raccolta [176]. Né si può dire che verrebbe messa in discussione la necessità, emersa dalla giurisprudenza costituzionale, che le candidature "siano munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori" [177], trattandosi semplicemente di rimuovere un aggravio procedurale, anacronistico, consistente nella necessità di raccogliere le firme esclusivamente in modalità autografa.

Al contrario, l'impiego dello strumento informatico sarebbe diretto a favorire il pluralismo politico e partitico, con positive ricadute sull'articolazione del rapporto di rappresentanza. La possibilità di candidati e partiti di competere, in condizioni di parità, alle elezioni costituisce, infatti, un presupposto fondamentale per il buon funzionamento di ogni sistema democratico, incidendo non solo, come si diceva, sul diritto di elettorato passivo dei candidati *ex* art. 51 Cost., nonché sulla possibilità di concorso alla determinazione della politica nazionale dei cittadini per il tramite partiti *ex* art. 49 Cost., ma, di riflesso, anche su quello di voto *ex* art. 48 Cost., che risulta condizionato dal tipo di offerta elettorale.

---

[175] G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 125.

[176] Evidenzia questo aspetto G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. VIII-248, che, in merito all'attuale disciplina sulle sottoscrizioni per la presentazione delle liste elettorali, osserva che "si tratta di un capitolo contestato e criticabile della legislazione elettorale, nella misura in cui sono consentiti meccanismi di esenzione [...] che pongono seri problemi di compatibilità con il principio di eguaglianza".

[177] Corte cost., sent. 26 marzo 2021, n. 48, Considerato in Diritto n. 8.

# CONCLUSIONI

# LA RAPPRESENTANZA E LA PARTECIPAZIONE POLITICA AL TEMPO DELLA RIVOLUZIONE DIGITALE: UN EQUILIBRIO A FISARMONICA

La rivoluzione digitale sta producendo una radicale trasformazione dell'ambiente in cui viviamo, creando una nuova dimensione, in cui i confini tra la vita *online* e quella *offline* si dissolvono all'ombra dell'iper-connettività.

Un cambio di paradigma, epocale e difficilmente comprensibile nella sua portata, che, se, da un lato, "ha rimosso l'erroneo convincimento della nostra unicità e ci ha offerto gli strumenti concettuali per ripensare la nostra comprensione di noi stessi" [1], dall'altro, sta determinando una serie di conseguenze sul funzionamento e sull'articolazione dei processi democratici, toccando, alla radice, le fondamenta su cui gli ordinamenti costituzionali moderni si sono nel tempo strutturati e modellati, ossia i concetti di rappresentanza e di partecipazione politica.

L'avvento della tecnologia ha trasformato, infatti, in brevissimo tempo, le modalità di comunicazione tra rappresentanti e rappresentati, offerto innovative modalità di organizzazione per i partiti politici, aperto nuove prospettive in merito all'esercizio del diritto di voto ed a tutti quei procedimenti ad esso collegati, con particolare riguardo alla fase dell'iniziativa prodromica all'attivazione degli istituti c.d. di democrazia diretta. Minimo comune denominatore dal quale gli strumenti e le pratiche di democrazia digitale muovono è tendenzialmente quello di favorire una minore intermediazione del rapporto di rappresentanza politica, con l'obiettivo di assicurare una più forte capacità di accesso, di relazione, di infor-

[1] L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione*, cit., p. 106.

mazione, di responsabilizzazione, di partecipazione dei cittadini-elettori-utenti alla vita pubblica e, di riflesso, di apertura delle istituzioni e dei corpi intermedi alla società secondo una logica di biunivocità e circolarità. In altri termini, cifra di questi strumenti è quella di tentare di innestare nel tessuto del modello rappresentativo elementi dinamizzanti propri di altri modelli di democrazia, in particolare partecipativa e deliberativa, con l'obiettivo di ridare linfa ai sistemi democratici esistenti, percepiti come eccessivamente "minimalisti". Trattasi di un cambiamento, quindi, che agisce su entrambi i poli del rapporto, i rappresentanti, da un lato, e i rappresentati, dall'altro.

Su tali aspirazioni si adombrano, tuttavia, rischi e interrogativi inquietanti. L'analisi ha dimostrato, infatti, come, in assenza di una regolazione che orienti tali processi, la rivoluzione digitale stia producendo esiti del tutto lontani rispetto ai più elementari principi deliberativi e partecipativi.

La libera circolazione delle idee e le possibilità di informazione in *Internet*, il "più grande spazio pubblico che l'umanità abbia mai conosciuto" [2], sono, in realtà, più apparenti che reali; ne è prova il fatto che quelle che erano state immaginate come le nuove "agorà digitali", in cui si sarebbe costruito finalmente un dibattito libero, ragionato ed aperto, sono controllate da nuovi poteri oligopolistici privati, che si orientano in base alle esigenze di mercato e che hanno la capacità di manipolare e condizionare la formazione della pubblica opinione; il che produce una frammentazione di uno dei poli del rapporto – quello dei rappresentati – in una miriade di bolle auto-referenziali, nelle quali ciascuno non sente altro che l'eco amplificata della propria voce, paragonabili ad uno "sciame", volubile, instabile e polarizzato, che diviene, per tale ragione, ancor più difficile da rappresentare per l'altro polo del rapporto, ossia i rappresentanti [3].

All'interno dei partiti, l'impiego della tecnologia, da veicolo di apertura alla società civile e di rivitalizzazione dei canali della rappresentanza, ha finito col produrre soprattutto forme di partecipazione fittizia di stampo

---

[2] S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete*, cit., p. 3.

[3] Confermando, quindi, quanto attenta dottrina aveva rilevato anni orsono, ossia che per comprendere la crisi della rappresentanza occorre guardare non solo ai rappresentanti, ma anche (e forse soprattutto) ai rappresentati, cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza,* cit., pp. 114-117.

leaderistico-plebiscitario; la combinazione dei processi di personalizzazione con quelli più recenti di digitalizzazione ha fatto sì che le originarie aspirazioni partecipative siano state soppiantate da una intermediazione ad un livello ancora più alto, in assenza, tuttavia, delle strutture organizzative e delle ideologie che caratterizzavano i partiti di massa; in altre parole, si è data l'illusione agli iscritti di contare ancora di più, quando, invece, le decisioni sono rimaste saldamente nelle mani dei vertici, esasperando la tendenza ad una personalizzazione e verticalizzazione del rapporto di rappresentanza dentro i partiti già in atto da lungo tempo. Personalizzazione e verticalizzazione che si sono combinate con quelle prodotte sul sistema politico-partitico dalla diffusione delle nuove modalità di comunicazione *online*, che hanno determinato una forte disintermediazione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati e l'affermarsi sulla scena pubblica di leader carismatici [4].

Il voto elettronico, da una parte, offre una serie di opportunità in termini di influenza, espressività ed accessibilità del suffragio, elementi non trascurabili in un periodo storico in cui un astensionismo crescente mina la tenuta del principio democratico e dei presupposti stessi della rappresentanza politica, che nel momento elettorale trovano il loro primo fondamento; dall'altra, suscita una serie di interrogativi di rispetto dei principi costituzionali di personalità, eguaglianza, segretezza, libertà del suffragio, posti a presidio della legittimità del processo democratico.

La digitalizzazione della raccolta delle firme per l'indizione di referendum e la presentazione di leggi di iniziativa popolare potrebbe esporre al rischio che venga scavalcata la logica della delega, e in particolare il ruolo del Parlamento, sede della rappresentanza politica nazionale; al contempo, può costituire uno strumento di rivitalizzazione di questi istituti di partecipazione popolare di tipo istituzionale, oggi sempre più in declino.

Nella rivoluzione digitale, pertanto, non vanno né riposte speranze taumaturgiche rispetto ai mali dei moderni sistemi democratici, ma nemmeno visti pericoli inesistenti. La crisi che la democrazia rappresentativa sta attraversando ha, infatti, radici ben più profonde e risalenti; allo stesso tempo, è pur vero che il modello di democrazia che si verrà a delineare

[4] Evidenzia tale tendenza M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, cit., pp. 68-69.

del prossimo futuro è strettamente legato alle modalità con cui simili processi di trasformazione verranno orientati e governati.

Sotto questo profilo, può allora dirsi che la rivoluzione digitale ha dimostrato, plasticamente, che le moderne democrazie costituzionali si reggono su un presupposto fondamentale: il popolo, al quale appartiene la sovranità, non può far valere direttamente la propria volontà nelle sedi decisionali [5]. Il dualismo tra rappresentante e rappresentato [6], sotteso alla teoria della rappresentanza politica, è, infatti, un tratto irrinunciabile di qualunque sistema democratico, tanto è vero che "rappresentare" significa propriamente "rendere presente ciò che è assente" [7].

Al contempo, affinché gli ordinamenti rappresentativi non diventino eccessivamente "minimalisti", degenerando verso forme di post-democrazia, in cui i canali della rappresentanza politica si inaridiscono e svuotano, è necessario innestare sul tronco della rappresentanza rami partecipativi [8]. La partecipazione politica, non limitata al solo momento elettorale, costituisce, infatti, un elemento dinamizzante, complementare alla logica della delega e funzionale all'obiettivo che le istanze provenienti dalla società trovino una via per emergere e farsi sentire. Per riprendere le parole di Vezio Crisafulli, infatti, "l'esercizio della potestà sovrana di un popolo non si esaurisce sempre e soltanto in manifestazioni unitarie di volontà, spesso viceversa articolandosi in una serie di atti parziali e particolari che in diversi modi concorrono – quali presupposti, momenti preparatori e momenti costitutivi – alla formazione, all'esplicazione ed all'attuazione della potestà medesima, unitariamente considerata" [9].

Per la verità, in un primo momento, tale ricostruzione era stata messa in discussione. I mezzi offerti dalle moderne tecnologie avevano portato alcuni ad immaginare di poter ritenere sacrificabile la rappresentanza in favore di una partecipazione, diretta, di tutti i cittadini, senza (apparenti)

---

[5] Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 12.

[6] Cfr. I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, cit., p. 12 ss.

[7] Così N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 2, p. 385, che richiama la definizione di rappresentanza data da G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 70.

[8] Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75,* cit., p. 31 ss.

[9] V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 122.

distinzioni, alle decisioni collettive. La tecnologia, per la prima volta nella storia dell'umanità, aveva, infatti, le potenzialità per superare i limiti pratici e fisici derivanti dall'impossibilità di far riunire, nei moderni Stati nazionali, tutti i cittadini contemporaneamente nello stesso luogo. In altri termini, la Rete aveva offerto "l'edificio 'vasto e maestoso', al quale anelava Robespierre, sia per sottoporre a controllo l'operato dei delegati sia per consentire al popolo di esprimersi direttamente" [10].

L'esito del presente studio dimostra, tuttavia, come, affinché un ordinamento possa dirsi realmente democratico, rappresentanza e partecipazione debbano continuare a coesistere in un equilibrio, delicato e fragile, che si potrebbe definire "a fisarmonica". La distanza tra i due poli del rapporto, rappresentante e rappresentato, che non può venire mai meno, si allarga, infatti, e si restringe fisiologicamente, a seconda delle circostanze, del momento storico, dell'evoluzione della società, del ruolo dei partiti. Tale distanza non può mai essere eccessiva, onde evitare che la rappresentanza si risolva in un fatto puramente formale, né parimenti annullarsi [11], poiché ciò significherebbe scivolare verso l'illusione di una totale disintermediazione o verso forme di utopica (e pericolosa) democrazia diretta. Questa continua oscillazione innerva gli ordinamenti costituzionali moderni, i quali, per non rischiare di essere travolti dai fenomeni che segnano il nostro tempo, sono chiamati a governare le spinte propulsive cui sono sottoposti, senza dimenticare le fondamenta su cui sono stati costruiti.

Affinché il sistema si mantenga in equilibrio, occorre, pertanto, non cedere all'illusione che, per curare le disfunzioni, pur presenti, della democrazia rappresentativa, la strada sia quella di rimuovere il dualismo sotteso alla teoria della rappresentanza politica; al contrario, l'obiettivo deve essere quello di tentare un rinnovamento del rapporto tra rappresentanti e rappresentati, affinché, da un lato, i primi siano maggiormente capaci di rappresentare, nelle sedi decisionali, il pluralismo di una società, quella contemporanea, profondamente disarticolata, e, dall'altro, i secondi siano posti nelle condizioni di informarsi in maniera adeguata e parte-

[10] I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, cit., p. 22.

[11] Come evidenzia E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza,* cit., pp. 234-235.

cipare attivamente e, soprattutto, consapevolmente alla vita pubblica. In questo modo, il digitale potrebbe contribuire a porre le basi per una rappresentanza realmente democratica, che, come acutamente rilevato in dottrina quando ancora la rivoluzione tecnologica era di là da venire, si realizza solo se "nell'agire dei rappresentanti, nelle loro dichiarazioni, nelle loro decisioni e nelle domande che sottopongono al popolo, i singoli ritrovano il loro proprio io in quanto cittadini (*citoyens* in sé) ed il popolo la sua specifica identità (*volonté générale*)" [12].

Nella costruzione di questo rapporto un ruolo centrale dovrebbe essere rivestito dai partiti politici, rafforzati, anche grazie ad un uso attento ed equilibrato degli strumenti tecnologici, nella loro funzione di sintesi degli interessi di una società sempre più fluida e complessa, ma anche in grado di offrire modelli nei quali quella stessa società possa riconoscersi e rispecchiarsi.

La sfida che si pone di fronte al costituzionalismo contemporaneo è allora quella di declinare la carica partecipativa, innovativa, talora dirompente, repentina e contradditoria che, sotto diverse angolature e con diversi gradi di intensità, la rivoluzione digitale porta con sé entro le *forme* e i *limiti* delineati dalla Costituzione.

Il bilancio è, al momento, in chiaroscuro.

[12] E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza,* cit., p. 257.

# BIBLIOGRAFIA


ACKERMAN B.-FISHKIN J. (eds.), *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell, Malden (MA), 2003.

ACKERMAN B.-FISHKIN J., *Deliberation Day*, in B. ACKERMAN-J. FISHKIN (eds.), *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell, Malden (MA), 2003, p. 7 ss.

ADLER A., *Liquid democracy in Deutschland. Zur Zukunft digitaler politischer Entscheidungsfindung nach dem Niedergang der Piratenpartei*, transcript Verlag, Bielefeld, 2018.

AINIS M., *Vita e morte di una costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

AINIS M., *Bene i referendum aiutati dalle firme online: ma abbassate il quorum*, in *Il Dubbio*, 21.9.2021, p. 1 ss.

ALBERTI A., *Brevi note sulle più recenti problematiche dell'iniziativa referendaria*, in *Federalismi*, 2023, 22, p. 1 ss.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Giuffrè, Milano, 2010, p. 295 ss.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienza e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 6 ss.

ALLEGRETTI U., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quarantana anni di pratiche partecipative in Italia,* in *Rivista AIC*, 2011, 1, p. 1 ss.

ALLEGRETTI U., *La Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 2011, 1, p. 3 ss.

ALLEGRI M.R., *Oltre la par condicio. Comunicazione politico elettorale nei social media*, FrancoAngeli, Milano, 2020.

ANGIOLINI V., *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Cedam, Padova, 1995.

ARISTOTELE, *Politica*, Libro VII, a cura di L. BERTELLI-M. CANEVARO-M. CURNIS, L'Erma di Bretschneider, Roma, 2022.

ARMANNO M., *Il voto degli italiani all'estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1°ottobre 2018, p. 1 ss.

BALAGUER CALLEJON F., *La Constituciòn del algoritmo*, Segunda Ediciòn, Zaragoza, 2023.

BALDASSARE A., *Il "referendum" costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, 2, p. 245 ss.

BALDWIN-PHILIPPI V.J., *Data campaigning: between empirics and assumptions,* in *Internet Policy Review,* 2019, 4, 8, p. 1 ss.

BALL J., *The real story of Facebook and Cambridge Analytica*, in *The Spectator*, 11.10.2020, p. 1 ss.

BARATA J., *Is the DSA moving in the right direction?*, in *DSA Observatory*, May 18th, 2022, p. 1 ss.

BARBACETTO G., *Gianroberto Casaleggio: Ecco il "Rousseau" a 5 Stelle, mica siamo stanchini*, in *Il Fatto Quotidiano*, 9 aprile 2015, p. 1 ss.

BARBER B., *Strong democracy, Participatory politics for a new Age*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1984.

BARBER B., *Three scenarios for the Future of Technology and Strong democracy*, in *Political Science Quartierly*, 1998, 4, 113, p. 4 ss.

BARBERA A., *Articolo 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1975, p. 50 ss.

BARBERA A., *Quattro domande dopo il referendum elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 3, p. 625 ss.

BARBERA A., *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 2, p. 323 ss.

BARBERA P.-RIVERO G., *Understanding the political representativeness of twitter users, Social Science Computer Review,* 2015, 33, p. 717 ss.

BARBERÀ O.-SANDRI G.-CORREA P.-TERUEL J.R. (eds.), *Digital Parties. The challenges of online organization and participation*, Springer, Switzerland, 2021.

BARBERIS B., *Populismo digitale. Come Internet sta uccidendo la democrazia*, Chiarelettere, Milano, 2020.

BARBU O., *Microtargeting in social media: definitions and ethical issues,* in *Studia Universitatis Babes-Bolya Ephemerides,* 2013, pp. 83-90.

BARBU O., *Advertising, microtargeting and social media,* in *Procedia – Social and Behavioral Sciences,* 2014, 163, p. 44 ss.

BARILE P., *La revisione della Costituzione*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (a cura

di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II ed., Barbera, Firenze, 1950, p. 465 ss.

BARILE P., *La Libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1975.

BARTOCCI L.-GROSSI G.-NATALIZI D.-ROMIZZI S., *Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia,* in *Azienda pubblica*, 2016, 1, p. 42 ss.

BASSINI M., *Lo statuto costituzionale dei social network: nuovi attori e servizi pubblici?*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, ESI, Napoli, 2022, p. 74 ss.

BAUMAN Z., *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

BECKER T., *Teledemocracy. Bringing the Power back to the People*, in *The Futurist*, 1981, p. 1 ss.

BELISARIO E., *Open Government e Open Data: la Trasparenza e le nuove tecnologie come strategia per la lotta alla corruzione*, in A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*. *Atti del Convegno, Pisa*, 5 ottobre 2018, Giappichelli, Torino, 2019, p. 231 ss.

BELLETTI M., *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa*, in *Federalismi*, 2019, 10, p. 8 ss.

BELLEZZA M.-FRIGERIO F., *Italy: First Attempt to (Self)Regulate the Online Political Propaganda*, in *Medialaws*, 2018, 3, p. 1 ss.

BENKLER Y., *The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom*, CT-Yale University Press, New Haven, 2006.

BENNET C., *The politics of privacy and the privacy of politics: Parties, elections and voters' surveillance in Western democracies,* in *First Monday,* 2013, 18 (8), p. 1 ss.

BENNET C., *Voter databases, micro-targeting, and data protection law: can political parties campaign in Europe as they do in North America?*, in *International Data Privacy Law*, 6, 4, November 2016, p. 261 ss.

BERTOLINI E., *Il polling place e-voting nella recente pronuncia del Bundesverfassungsgericht: un futuro da riconsiderare*?, in *DPCE*, 2009, 2, p. 599 ss.

BESSETTE J.M., *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in R. GOLDWIN-W.A. SCHAMBRA (eds.), *How Democratic is the Constitution?*, Washington, 1980, p. 102 ss.

BESSETTE J.M., *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American Government*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.

BESSI A.-FERRARA E., *Social Bots Distort the 2016 U.S. Presidential Election Online Discussion,* in *First Monday,* 21, 7th November 2016, p. 1 ss.

BETTINELLI E., *Diritto di voto (voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1990, p. 228 ss.

BETTINELLI E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 2002, 46, 1, p. 15 ss.

BETZU M.-DEMURO G., *I big data e i rischi per la democrazia*, in *MediaLaws*, 2020, 1, p. 221 ss.

BETZU M., *I baroni del digitale,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

BIANCHI L., *La concessione radiotelevisiva tra riserva di legge e situazioni dei concessionari*, in *Giur. costi.*, 1993, 3, p. 2122 ss.

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, relazione al Convegno "*La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive"*, Firenze, 2-3 aprile 2009, p. 71 ss.

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienza e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 1 ss.

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.,* Annali, IV, Giuffrè, Milano, 2011, p. 271 ss.

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi*, 2017, 1, p. 2 ss.

BILANCIA P., *Crisi della democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, 2017, 1, p. 8 ss.

BIN R., *Chi è responsabile delle zone franche? Note sulle leggi elettorali di fronte alla Corte*, in *Forum di quaderni costituzionali,* 9 giugno 2017, p. 1 ss.

BIN R., *Contro la Governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, relazione tenuta al convegno, *Il federalismo come metodo di governo: le regole della democrazia deliberativa*, 25-26 novembre 2010, p. 4 ss.

BIONDI F., *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali,* Giuffrè, Milano, 2012.

BIONDI F., *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto legge n. 149 del 2013*, in F. BIONDI-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 65 ss.

BIONDI F., *Intelligenza artificiale: coordinate costituzionali*, in B. LIBERALI-L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 489 ss.

BIORCIO R., *Le tre ragioni del successo del MoVimento 5 Stelle*, in *Comunicazione politica*, 2013, 1, p. 53 ss.

BIORCIO R.-NATALE P., *Politica a cinque stelle. Idee, storia e strategie del movimento di Grillo*, Feltrinelli, Milano, 2013.

BLEKESAUNE A.-ELVESTAD E.-AALBERG T., *Tuning Out the World of News and Current Affairs-An Empirical Study of Europe's Disconnected Citizens,* in *European Sociological Review,* 28, 1, 2012, p. 110 ss.

BLENGINO C., *L'effetto bandwagon e la par condicio,* in *Il Post,* 23 febbraio 2013, p. 1 ss.

BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, 2006, 4, p. 4 ss.

BOBBIO L. (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.

BOBBIO N., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. QUAZZA (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Tirrenia Editrice, Torino, 1978, p. 32 ss.

BOBBIO N., *La Democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. scienze politiche*, 1980, 10, 2, p. 182 ss.

BOBBIO N., *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino, 1984.

BÖCKENFÖRDE E.W., *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 2, p. 250 ss.

BODÒ B.-HELBERGER N.-DE VREESE C.H., *Political micro-targeting: a Manchurian Candidate or just a dark horse,* in *Internet Policy Review,* 2017, 6, 4, p. 1 ss.

BOHMAN J., *Public Deliberation*, The Mit Press, Boston, 1996.

BOHMAN J., *Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities*, in BOHMAN J.-REGH W. (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, The Mit Press, Cambridge-London, 1997, p. 321 ss.

BOHMAN J.-REGH W. (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, The Mit Press, Cambridge-London, 1997.

BOLLEYER N.-LITTLE C.-VON NOSTITZ F.C., *Implementing democratic equality in political parties. Organisational consequences in the Swedish and the German Pirate Parties*, in *Scandinavian Political Studies*, 2015, 38(2), p. 158 ss.

BOND R.M.-FARISS C.J.-JONES J.J., *A 61 million person Experiment in Social Influence and Political Mobilization,* in *Nature*, 2012, 489, p. 295 ss.

BONINI P., *L'autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *Federalismi*, 2020, 11, p. 265 ss.

BORGE R.-SANTAMARINA E., *From protest to political parties: Online deliberation in the new parties arising in Spain*, in *Media Studies*, 2016, 7, p. 104 ss.

BORRELLO R., *Cronaca di una incostituzionalità annunciata (ma non dichiarata)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 7, parte I, p. 3950 ss.

BORRELLO R., *Par condicio e programmi informativi nella prassi dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni,* in F. LANCHESTER-R. ZACCARIA (a cura di), *La "par condicio" in Italia: un bilancio dopo le votazioni amministrative e referendarie*, Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 giugno 2011, Università di Roma La Sapienza.

BORRELLO R., *Alcune riflessioni preliminari (e provvisorie) sui rapporti tra i motori di ricerca ed il pluralismo informativo,* in *MediaLaws,* 2017, 1, p. 1 ss.

BORRELLO R., *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi recenti*, in M. MANETTI-R. BORRELLO (a cura di), *Diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi, Modena, 2019, p. 1 ss.

BRACCIALE R.-CEPERNICH C., *Hybrid 2018 campaigning: the social media habits of Italian political leaders*, in *Italian Political Science*, n. 1/13 maggio 2018, p. 36 ss.

BRUNELLI G., *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 1, p. 64 ss.

BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VERONESI P. (a cura di), *La via referendaria al fine vita. Ammissibilità e normativa di risulta del quesito sull'art. 579 c.p. Atti del Seminario Ferrara*, 26 novembre 2021, pubblicato su *Forum di quaderni costituzionali rassegna,* 2022, 1.

BRUNS A., *Gatewatching: Collaborative online news production, Peter Lang,* 2008.

BRUZZONE G., *Verso il Digital Markets Act: obiettivi, strumenti e architettura istituzionale*, in *Riv. reg. mercati*, 2021, 1, p. 1 ss.

BUDGE I., *The new challenge of Direct Democracy*, Cambridge, 1996.

BURI I.-VAN HOBOKEN J., *The DSA supervision and enforcement architecture*, in *DSA Observatory*, June 24th, 2022.

BURKE E., *The Writings and Speeches of Edmund Burke,* vol. III, ed. by W.M. Elofson with J.A. Woods, Claredon, Oxford, 1996.

BUTTARELLI G., *La manipolazione online delle informazioni personali e le sfide democratiche*, in *Rivista italiana di Intelligence*, 2019, 1, p. 40 ss.

CALASSO R., *L'innominabile attuale*, Adelfi, Milano, 2017.

CALISE M., *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

CALISE M., *Il destino dei partiti*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, 1, p. 101 ss.

CALISE M.-MUSELLA F.*, Il Principe digitale*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

CAMELOT S., *Your Facebook data used for Trump & Brexit win by Cambridge Analytica*, 16 febbraio 2018.

CARAVITA DI TORITTO B., *I fondamenti europei della concorrenza*, in M. AINIS-G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Laterza, Roma-Bari, 2019, p. 41 ss.

CARAVITA DI TORITTO B., *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *Federalismi,* 2019, p. 4 ss.

CARDONE A., *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica*? *A.I., Legge, Democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

CARETTI P., *Art. 10. Libertà di espressione*, in S. BARTOLE-B. CONFORTI-G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001.

CARETTI P.-MORISI M.-TARLI BARBIERI G., *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, Seminario di Studi e ricerca Silvano Tosi, Università di Firenze, 2019.

CARETTI P., *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2, p. 2 ss.

CARINGELLA F., *Governo dell'etere e regime concessorio: un binomio (quasi) inscindibile*, in *Il Foro italiano*, 1993, 5, I, p. 1340 ss.

CARLONI E., *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government,* Maggioli, Rimini, 2014.

CARLOTTO P., *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Cedam, Padova, 2015.

CARNEVALE P., *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, Roma, 1° marzo 2019, ora in *Osservatorio Costituzionale*, 2019, 1, 2, p. 186 ss.

CARNEVALE P., *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, in *Nomos*, 2020, 1, p. 4 ss.

CARNEVALE P., *Le risorse del referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione in via telematica,* in *Nomos,* 2021, 1, p. 4 ss.

CARRÈ MALBERG R., *Considerations theoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlamentarisme*, in *Annuaire de l'Institut international dei droit public*, 1931, II, p. 1 ss.

CARUSO C., *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico,* in *Quaderni costituzionali*, 2023, 3, p. 558 ss.

CASADEI T., *Il mito del "popolo della rete" e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo,* 2015, 3, p. 882 ss.

CASALEGGIO G., *Web ergo sum*, Sperling & Kupfer, Milano, 2004.

CASALEGGIO G.-GRILLO B.*, Siamo in guerra. Per una nuova politica. La rete contro i partiti,* Chiarelettere, Milano, 2011.

CASOLARI F., *Diritto a un pieno risarcimento*, in P. MANZINI (a cura di), *Il risarcimento del danno nel diritto della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 1 ss.

CASONATO C., *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, maggio 2019, p. 101 ss.

CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2018.

CASTORINA E., *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi*

*dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi*, 2017, 1, p. 3 ss.

CATALANO S., *Il voto elettronico*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, ESI, Napoli, pp. 341-372.

CATALDI L., *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, in *Working Papers – LPF. Laboratorio di politica comparata e filosofia pubblica*, 2008, 3, pp. 23-25.

CATERINA E., *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 21 ss.

CECCANTI S., *Le proposte di riforma della "par condicio" dentro le prospettive della transizione*, in *Federalismi*, 2011, 22, p. 1 ss.

CECCANTI S., *Portare le firme a 800.00 e ritoccare il quorum*, in *la Repubblica*, 18.9.2021.

CELANO B., *La forza dell'argomento migliore*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2009, 9, p. 229 ss.

CERI P.-VELTRI F., *Il Movimento nella rete. Storia e struttura del Movimento 5 Stelle,* Rosenberg & Sellier, Torino, 2017.

CERVATI A., *Commento all'art. 71 Cost*., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, *La formazione delle leggi,* tomo I, 1, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, p. 90 ss.

CESARINI P., *The Digital Services Act: a Silver Bullet to Fight Disinformation?*, in *Medialaws*, 8.2.2021, p. 1 ss.

CHELI E., *Libertà d'informazione e pluralismo informativo negli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in A. PISANESCHI-L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Giuffrè, Milano, 2007, vol. I, p. 1405 ss.

CHELI E., *Punti critici della disciplina attuale in tema di "par condicio*", in F. LANCHESTER-R. ZACCARIA (a cura di), *La "par condicio" in Italia*, in *Federalismi.it*, 2011, 21, p. 5 ss.

CHELI E., *Una legge quadro per i partiti*, in *Il Mulino*, 2011, 6, p. 932 ss.

CHELI E., "*Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, ora in *Osservatorio Costituzionale*, 2019, 1-2, p. 180 ss.

CHELI E., *La democrazia interna dei partiti politici: un percorso solo avviato*, in *Il Mulino*, 2019, 6, p. 902 ss.

CHESTER J.-MONTGOMERY K.C., *The role of digital marketing in political campaigns,* in *Internet Policy Review,* 2017, 64, p. 4 ss.

CHIAPPETTI A., *Il referendum nel disegno e nella effettività costituzionale*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Bompiani, Milano, 1978, p. 89 ss.

CHIAPPETTI A., *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1974.

CHIARELLI M., *L'ANAC e gli obblighi di trasparenza dopo la sentenza n. 20 del 2019,* in *Federalismi*, 2019, 23, p. 1 ss.

CHIMENTI A., *Storia del referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 29 ss.

CIANCI L., *Il diritto ad essere informati alla prova delle strategie di microtargeting per la comunicazione politica,* in *Nomos*, 2023, 1, p. 7 ss.

CIARLO P., *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete*, in *Rivista AIC*, 2018, 2, p. 10 ss.

CLARKE A., *Exploting the web as a tool of democracy: new ways forward in the study and practice of digital democracy*, Issues Paper for World Forum for Democracy, Council of Europe, Strasborug, 2013, p. 1 ss.

CODUTI D., *L'organizzazione del M5S nel nuovo statuto: equilibrio tra poteri e equilibrio di potere*, in *Forumcostituzionale.it,* 2021, 3, p. 506 ss.

COHEN V.J., *Deliberative and Democratic Legitimacy*, in J. BOHMAN-W. REHG (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, The MIT Press, Cambridge, 1997.

COHEN V.J., *Configuring the networked self: law, code, and the play of everyday practice,* New Haven, Yale University Press, 2012.

COLEMAN S., *What was New? Online Innovations in the 2000 US Elections*, in S. COLEMAN (eds.), *Elections in the Age of Internet: Lessons from United States*, Hansard Society, London, 2001.

COLEMAN S.-NORRIS D., *A new agenda for e-democracy*, Oxford Internet Institute, *Forum Discussion Paper No. 4*, January, 2005.

COLZANI E., *Sottoscrizioni digitali in ambito elettorale: argomenti giuridici a favore*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2023, p. 215 ss.

CONSTANT B., *Il discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni (1819)*, Einaudi, Torino, 2005.

CONTE F., *I referendum del Veneto per l'autonomia e l'indipendenza. Non c'è due senza tre, anche se…*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 3, p. 759 ss.

CONTI G. L., *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada*?, in *Rivista AIC*, 2018, 4, p. 204 ss.

CORSI C., *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 1 ss.

COSTANZO P., *La libertà d'informazione non può più attendere: ma la Corte continua ad ammettere il transitorio pur censurando l'indefinito*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 6, p. 3896 ss.

CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 606 ss.

CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in ID., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 111 ss.

CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 122 ss.

CRISOLIA M.C., *Sempre più difficile il rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa?*, in *LaCostituzione.info*, 14.10.2021, p. 1 ss.

CROUCH C., *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

CUNIBERTI M., *Nuove tecnologie della comunicazione e trasformazioni della democrazia*, in ID. (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione. Profili costituzionali e pubblicistici*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 349 ss.

CUNIBERTI M., *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, 2, p. 1 ss.

CUNIBERTI M., *Il contrasto alla disinformazione in rete e (vecchie e nuove) velleità di controllo,* in *Rivista del diritto dei media,* 2017, 1, pp. 27-40.

CUNIBERTI M., *Costituzione e mezzi di comunicazione*, in G.E. VIGEVANI-O. POLLICINO-C. MELZI D'ERIL-M. CUNIBERTI-M. BASSINI, *Diritto dell'informazione e dei media*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 248 ss.

CUNIBERTI M.-BASSINI M., *I servizi di media audiovisivi*, in G.E. VIGEVANI-O. POLLICINO-C. MELZI D'ERIL-M. CUNIBERTI-M. BASSINI, *Diritto dell'informazione e dei media,* Giappichelli, Torino, 2022, p. 376 ss.

CUOCOLO F., *Note introduttive sul referendum*, in AA.VV., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente,* VI, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 170 ss.

CUOCOLO F., *Principi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999.

CUOCOLO L., *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE*, 2008, p. 255 ss.

CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004.

CURRERI S., *Audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum (AS 1089)*, 2018.

CURRERI S., *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi*, 2018, 3, pp. 1-24.

D'AMICO M., *Corte Costituzionale e materia elettorale: una decisione storica,* in M. D'AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza n. del 2014 in materia elettorale*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 90 ss.

D'AMICO M., *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2019, 2, p. 3 ss.

D'ATENA A., *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era del digitale*, in *Rivista AIC*, 2019, 2, p. 588 ss.

DAHL R., *La Democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 2005.

DAHLGREM P., *Do social media enhance democratic participation? The importance and difficulty of being "realistic",* in *Policy Paper*, *04/2013,* published by Rosa Luxemburg Stiftung, Berlin, 2013, p. 1 ss.

DAHRENDORF A., *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?* in *Il Cittadino totale*, Ed. BDL, Torino, 1977, p. 56 ss.

DE FIORES C.*, Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, 1, p. 226 ss.

DE FIORES C., *Ragioni e virtù del quorum di partecipazione nel referendum abrogativo*, in *Politica del diritto*, 2020, 3, p. 463 ss.

DE NICOLA A., *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 6, p. 52 ss.

DE PETRIS A., *La rappresentanza nell'era della tecnopolitica*, N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 16-17 marzo 2000, p. 50 ss.

DE SIERVO U., *Alcuni gravi difetti di fondo*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2019, 2, p. 2 ss.

DE SOLA POOL I., *Technologies of Freedom*, Harvard University Press, Cambridge, 1983.

DE VERGOTTINI G.*, Referendum e revisione costituzionale una analisi comparata,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 2, p. 1 ss.

DEL VICARIO M.-GAITO S.-QUATTROCIOCCHI W.-ZIGNANI M.-ZOLLO F., *News Consumption during the Italian Referendum: A Cross-Platform Analysis on Facebook and Twitter*, 2018.

DELL'OMARINO M., *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano*, in *Diritti comparati*, 2017, 7, p. 5 ss.

DELLA MORTE M., *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore nella sentenza 199 del 2012* in *Forum di quaderni costituzionali*, 16.9.2012, p. 1 ss.

DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. Partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
DELLA PORTA D., *Democrazie (introduzione)*, Il Mulino, Bologna, 2011.
DELLA PORTA D., *I partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 2015.
DELLEDONNE G., *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.
DELLEDONNE G., *Procedimento elettorale preparatorio, elezioni politiche e tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, 2, p. 652 ss.
DEMURO G., *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 1, p. 1 ss.
DEMMIG A.A., *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, 2, p. 1 ss.
DESERIIS M., *The Direct Parliamentarism of the M5S. An Analysis of the Technological Affordance of Rousseau*, paper presentato al XXXI Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Urbino 14-16 settembre 2017, p. 1 ss.
DI CHIARA A., *La Corte conferma che l'azione di accertamento del diritto di voto vale solo per le "zone franche"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 aprile 2018, p. 2 ss.
DI COSIMO G., *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali,* in G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 1 ss.
DI FEDERICO G., *Effetti delle decisioni definitive degli organi nazionali e delle decisioni definitive degli organi degli altri Stati membri*, in P. MANZINI (a cura di), *Il risarcimento del danno nel diritto della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 2 ss.
DI GIOVINE A., *Democrazia diretta e sistema politico*, Cedam, Padova, 2001.
DI MAIO L., *La rappresentanza in declino. Partiti politici e gruppi di pressione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, p. 5 ss.
DIAMANTI I., *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Comunicazione politica*, 2013, 1, p. 1 ss.
DICKMANN R., *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *Federalismi*, 2012, 23, p. 1 ss.
DICKMANN R., *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi*, 1° aprile 2020, p. 1 ss.
D'IPPOLITO G., *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui social network*, in *MediaLaws*, 2019, 1, p. 167 ss.
D'IPPOLITO G., *Data economy: la Corte di giustizia precisa il rapporto tra concor-*

*renza e protezione dei dati personali e le norme sulla pubblicità personalizzata,* in *MediaLaws,* 2023, 2, pp. 323-342.

DOGLIANI M., *Il partito come strumento di separazione della politica dall'economia*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 1 ss.

DONATO G., *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *DPCE*, 2021, 2, p. 1529 ss.

DUVERGER M., *I partiti politici*, Biblioteca di Studi politici, Edizioni di Comunità, Roma, 1961.

EDWARDS A.-DE KOOL D., *Digital democracy: Opportunities and dilemmas. The Dutch parliament in a networked society*, Den Haag: Rathenau Instituut, 2016.

EL PAIS, *Iglesias y Montero salvan la consulta de Podemos sobre su chalé con el rechazo de un tercio de los votantes*, 28 maggio 2018.

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 640 ss.

ELIA L., *Per una legge sui partiti,* in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Milano, 1992, p. 411 ss.

ELIA L., (*voce) Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Utet, Torino, 2000, p. 1 ss.

ELIA L., *L'attuazione della costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni (1965)*, in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009.

ELSTER J., *Deliberation and Constitution Making*, in ID. (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

ESALMI M.-RICKMAN A.-VACCARO K.-ALEYASEN A.-VUONG A.-KARAHALOS K., HAMILTON K.-SANDVIG C., *I always assumed that I wasn't really that close to [her]: Reasoning about invisible algorithms in the news feed,* in *CHI '15 Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on human factors* in *Computing Systems,* 2015, p. 1 ss.

ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958.

ESPOSITO C., *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 191 ss.

FAINI F., *Informatica e Pubblica Amministrazione*, in G. TADDEI ELMI (a cura di), *Corso di Informatica giuridica (IV edizione)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 182 ss.

FANTI V., *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori del-*

*l'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, in *Federalismi*, 2020, 5, p. 5 ss.

FARRELL H., *New problems, new publics? Dewey and new media. Policy and Internet*, n. 6(2), 2014, p. 1 ss.

FASAN M., *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *Rivista di BioDiritto*, 2019, 1, p. 1 ss.

FASSÒ G., *La Democrazia in Grecia*, Giuffrè, Milano, 1999.

FERRAIUOLO G., *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi*, 2015, 20, p. 1 ss.

FERRARI F., *Una vecchia questione: la democrazia nei partiti*, in *La Costituzione.info*, 5 settembre 2019, p. 1 ss.

FERRI G., *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001.

FIANO N., *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e … Per la presentazione delle candidature alle elezioni?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2023, 1, p. 1 ss.

FINLEY M., *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

FINOCCHIARO G., *La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di dati personali da Google Spain a Schrems*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica,* 2015, 4, 5, p. 1 ss.

FIORIGLIO G., *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Cedam, Padova, 2017.

FISHKIN J., *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, New Heaven, 1995.

FITTIPALDI E., *Podemos. Un profilo organizzativo*, Meltemi, Roma, 2021.

FLAXMAN S.-GOEL S.-RAO J.M., *Filter Bubbles, Echo Chambers, Online News Consumption,* in *Public Opinion Quarterly,* 2016, 80, p. 10 ss.

FLORIDI L., *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2009.

FLORIDI L., *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina, Milano, 2017.

FLORIDIA A., *La rete, la sfera pubblica e i luoghi della deliberazione pubblica*, in *Iride*, 2015, 2, p. 1 ss.

FLORIDIA A., *Un'idea deliberativa della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2017.

FONTANA G., *Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti,* in *Federalismi*, 2016, 2, p. 13 ss.

FORCELLA M., *E-Democracy*, in *Journal of E-Government*, n. 2, vol. 3, 2006, p. 1 ss.

FORST R.., *The Rule of Reasons. Three Models of Deliberative Democracy* in *14 Ratio Juris*, 2001, n. 4, p. 345 ss.

FRAENKEL H., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Giappichelli, Torino, 1994.

FROMM E., *The Sane Society*, Henry Holt, New York, 1955.

FROSINI T.E., *Le liti nel M5S sono la fine della politica affidata al web. Una proposta*, in *Formiche.net*, 8.5.2021.

FUSARO C., *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti non ci stanno*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 2, p. 1 ss.

GABANELLI M.-RAVIZZA S., *Matteo Salvini e "La Bestia": come catturare 4 milioni di fan sui social*, 20 ottobre 2019.

GALLI C., *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2011.

GALLO F., *Democrazia 2.0, La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, 2020, 1, p. 1 ss.

GARDELS N., *It's time to rethink democracy*, in *The Whastington Post*, 23 marzo 2018, p. 1 ss.

GENRO T.-DE SOUZA U., *Il bilancio partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, Limbiate, 2002.

GERBAUDO P., *The Age of Hyperleader: When Political Leadership Meets Social Media Celebrity*, in *New Stateman*, 12 marzo 2019, p. 5 ss.

GERBAUDO P., *I partiti digitali. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, Il Mulino, Bologna, 2020.

GIACOMINI G., *Da Rousseau a rousseau.it. L'ideale della democrazia diretta attraverso il digitale*, in *Biblioteca della libertà*, 2020, 227, p. 1 ss.

GIANFRANCESCO E., *Chi esce paga: la "penale" prevista dallo Statuto del MoVimento 5 Stelle della Camera*, in *Quaderni costituzionali,* 2018, 2, p. 484 ss.

GIBSON R., *Elections Online: Assessing Internet*, 2011.

GINSBORG P., *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.

GOBBO M., *Le situazioni giuridiche soggettive coinvolte nella libertà di informarsi. Brevi considerazioni alla ricerca di un inquadramento costituzionale*, in A. ESPOSITO-A. MAZZEI (a cura di), *Valore e valori nelle relazioni organizzative di pubblica utilità*, Carocci, Roma, 2007, p. 25 ss.

GOBBO M., *Libertà d'informare, diritto a essere informati e tutela delle garanzie. Osservazioni a proposito di un sempre più difficile bilanciamento costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, ESI, Napoli, 2014, p. 1 ss.

GOMETZ G., *Democrazia elettronica. Teoria e Tecniche*, Edizioni ETS, Pisa, 2017.

GOOS K.-BECKERT B.-LINDNER R., *Electronic, internet-based voting*, in L. HENNEN-I. VAN KEULEN-I. KORTHAGEN-R. LINDER-G. AICHOLZER (eds.), *European E-Democracy in Practice*, Springer, 2020, p. 1 ss.

GOOS K.-KORTHAGEN I., *Binding Decision Making,* in L. HENNEN-I. VAN KEULEN-I. KORTHAGEN-R. LINDER-G. AICHOLZER (eds.), *European E-Democracy in Practice*, Springer, Cham, 2020, p. 1 ss.

GORI G., *Social media ed elezioni. I limiti del diritto e il rischio di una modulated democracy,* in *Informatica e diritto,* 2017, 1, p. 11 ss.

GRAMSCI A., *Quaderni del carcere*, Einaudi, Torino, 2014.

GRANDINETTI O., *Par condicio, pluralismo e sistema televisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario e tecnologico in evoluzione*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 1315 ss.

GRANDINETTI O., *voce Par condicio*, in *Diz. Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4075 ss.

GRANDINETTI O., *Par condicio e programmi informativi nella prassi dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in F. LANCHESTER-R. ZACCARIA (a cura di), *La "par condicio" in Italia: un bilancio dopo le votazioni amministrative e referendarie*, Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 giugno 2011, Università di Roma La Sapienza, p. 1 ss.

GRANDINETTI O., *La par condicio al tempo dei social tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *Medialaws*, 2019, 11, p. 92 ss.

GRANDINETTI O., *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi recenti*, in M. MANETTI-R. BORRELLO (a cura di), *Diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi, Modena, 2019, p. 1 ss.

GRANDINETTI O., *La tutela del pluralismo nel nuovo Testo unico sui servizi di media audiovisivi*, in *MediaLaws*, 2022, 2, p. 286 ss.

GRANDINETTI O., *Le piattaforme digitali come "poteri privati" e la censura online*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2022, 4, 1, p. 175 ss.

GRASSO G., *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi*, 2018, 3, p. 50 ss.

GRASSO G., *Audizione resa il 10 aprile 2019 presso la Prima Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 1089, Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum,* p. 1 ss.

GRATTERI A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005.

GRATTERI A., *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia,* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, 3, p. 1 ss.

GRATTERI A., *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il tribunale costituzionale,* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 marzo 2019, p. 5 ss.

GRATTERI A., *Come superare alcune criticità della legge n. 459 del 2001*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 2, p. 149 ss.

GRECO G., *L'accertamento delle violazioni del diritto della concorrenza e il sindacato del giudice amministrativi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, p. 999 ss.
GRILLO B.-FO D.-CASALEGGIO G., *Il Grillo canta sempre al tramonto. Dialogo sull'Italia e il MoVimento 5 Stelle*, Chiarelettere, Milano, 2013.
GRISOLIA M.C., *Democrazia diretta e rappresentativa,* in *Osservatorio sulle fonti,* 2019, 2, p. 2 ss.
GROSSMAN L.K., *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*, Viking Audult, New York, 1996.
GROSSO E., *Articolo 48*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, p. 969 ss.
GROSSO E., *Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (Voto degli italiani all'estero),* in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, *Comm. Cost*., Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2006, p. 1 ss.
GROSSO E., *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, relazione al XXXVIII Convegno AIC – Brescia, 27-28 ottobre 2023 "*Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*", p. 13 ss.
GUARINO G., *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, 1, p. 2 ss.
GUARINO G., *La revisione della Costituzione – Il Referendum*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, 1, p. 130 ss.
GUTMANN A.-THOMPSON D., *Democracy and Disagreement*, Belknap Press, Cambridge-London, 1996.

HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e associati, Milano, 1996.
HACKER L.L., *What is digital democracy?* in K.L. HACKER-J. VAN DIJK (eds.), *Digital democracy. Issues of theory and practice,* London, 2000, p. 1 ss.
HAGUE B.N.-LOADER. B.D. (eds.), *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*, Routledge, London, 1999.
HAN B.C., *In the Swarn. Digital Prospects,* The Mit Press*,* Boston, 2017.
HANKEY S.-KERR MORRISON J.-NAIK R., *Data and Democracy in the Digital Age* in *The Constitution Society*, 2018, 4.
HOBBES T., *Leviathan (1651)*, a cura di C.B. MACPHERSON, Harmondsworth, Penguin, 1968, trad. it. *Leviatano*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
HOBOKEN V.-APPELMAN N.-FATHAIGH R.O.-LEERSEN P.-MCGONAGLE T.-EIJK N.V.-HELBERGER N., *The dissemination of disinformation via internet services and the regulation of political advertisements,* University of Amsterdam*,* Amsterdam, 2019.
HOLT K.-SHEHATA A.-STROMBACK J., *Age and the effects of news media atten-*

*tion and social media use on political interest and participation: Do social media function as leveller?*, in *European Journal of Communication,* 28-1, 2013, p. 1 ss.

HOPMANN D., *Party media agenda-setting: How parties influence election news coverage,* in *Party politics,* 2012, p. 1 ss.

HOWARD P.N.-KOLLANYI B.-BRADSHAW S.-NEUDERT L.M., *Social Media, News and Political Information during the Us Election: Was Polarizing Content Concentrated in Swing States?,* 2017.

HURT RAAFLAUB K.-OBER J.-WALLACE R.V., *Le origini della democrazia nell'antica grecia*, Ariele Edizioni, Milano, 2011.

IANNOTTI DELLA VALLE A., *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati. Tutela dei diritti e ruolo dell'antitrust in una prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

IBRIDO R., *Le riserve di legge in materia elettorale nel quadro comparato: quali indicazioni per il caso italiano?*, in *Federalismi*, 2021, 28, p. 100 ss.

JACOBS B.-PIETERS B., *Electronic Voting in the Netherlands: from early Adoption to early Abolishment*, in A. ALDINI-G. BARTHE-R. GORRIERI (eds.), *Foundations of Security Analysis and Design V*, Springer, Berlin-Heidelberg-New York, 2009, p. 50 ss.

JOHNSON J., *Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations*, in JON ELSTER (eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Pres, Cambridge, 1998, p. 181 ss.

KATZ R.S.-MAIR P., *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies,* Sage Publications, London, 1994.

KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004.

KELSEN H., *Il problema del parlamentarismo (1929)*, in ID., *Il primato del Parlamento*, a cura di C. Ceraci, Giuffrè, Milano, 1982, p. 182 ss.

KERSTING N.-BALDERSHEIM H., *Electronic Voting and Democratic Issues: An Introduction*, in N. KERSTING-H. BALDERSHEIM, *Electronic Voting and Democracy. A comparative Analysis*, Palgrave, London, 2004, p. 3 ss.

KHAN L. M., *Amazon's Antitrust Paradox*, in "*The Yale Law Journal*", vol. 126, 3, 2017.

KIRCHHEIMER O., *The transformation of the Western European party system*, in J. LAPALOMBRA-M. WEINER (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, New York, 1996, p. 177 ss.

KIRCHHEIMER O., *Trasformazione di significato del parlamentarismo (1928),*

trad.it. in ID., *Costituzione senza sovrano: saggi di teoria politica e costituzionale*, De Donato, Bari, 1982, p. 31 ss.

KLIMOWICZ K.A., *The role of digital tools in the development of citizen-centered politics*, in L. JONAK-N. JUCHNIEWICZ-R. WŁOCH (eds.), *Digital ecosystems. Society in digital age*, University of Warsaw Press, Varsavia, 2016, p. 59 ss.

KLING C.C.-KUNEGIS J.-HARTMANN H.-STROHMAIER M.-STAAB S., *Voting behaviour and power in online democracy: A study of LiquidFeedback in Germany's Pirate Party*, in *Proceedings of the International Conference on Weblogs and Social Media*, 2015, p. 3 ss.

KLONIC K., *The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech*, in *Harvard Law Review,* 131, 2017, p. 1599 ss.

KORTHAGEN I.-LARSEN C.F.-NIESLEN R., *Non Binding Decision Making*, in L. HENNEN-I.V. KEULEN-I. KORTHAGEN-G. AICHOLZER-R. LINDER (eds.), *European E-Democracy in Practice*, Springer, Cham, 2020, p. 242 ss.

KREUER M., *E-democracy: A new challenge for measuring democracy,* in *International political science Review*, 20016, n. 5, vol. 37, 2016, p. 666 ss.

LA TORRE M., *Futuro e metarmofosi della democrazia*, in F. MANCUSO-G. PRETEROSSI-A. TUCCI (a cura di), *La metamorfosi del diritto. Studi in memoria di Alfonso Catania*, Milano-Udine, 2013, p. 1 ss.

LANCHESTER F., *Voto (voce)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1117 ss.

LANCHESTER F., *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 1, p. 123 ss.

LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 201 ss.

LANCHESTER F., *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo,* in *Osservatorio costituzionale*, 2020, 1, p. 106 ss.

LANZAFAME A., *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 2017, 1, p. 1 ss.

LANZAFAME A., *Alcuni partiti di "nuova generazione" visti attraverso i loro statuti. Tendenze e problemi,* in *DPER Online*, 2019, 2, p. 158 ss.

LEHNER E., *Fake news e democrazia*, in *Rivista del diritto dei media*, 2019, 1, pp. 2-31.

LEIBHOLZ G., *Das Wesen der Repraesentation unter besonderer Beruecksichtigungdes Repraesentativsystems: ein Beitrag zur allgemeinen Staats – und Verfassungslehre,* Berlin, 1929.

LEIBHOLZ G., *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di G. Forti, Giuffrè, Milano, 1989.

LEVY P., *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, Milano, 2002.

LEVY P., *Verso la cyberdemocrazia*, in A. TURSI-D. DE KERCKHOVE (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Apogeo, Milano, 2006, p. 3 ss.

LIBERTINI M., *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014.

LIBERTINI M., *Sugli strumenti giuridici di controllo del potere economico,* in *Diritto pubblico*, 2021, 3, p. 908 ss.

LIBERTINI M., *Il regolamento europeo sui mercati digitali e le norme generali in materia di concorrenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 2, p. 1075 ss.

LINDER R.-AICHOLZER G., *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends,* in L. HENNEN-I.V. KEULEN-I. KORTHAGEN-G. AICHOLZER-R. LINDER-G. AICHOLZER (eds.), *European E-Democracy in Practice*, Springer, Cham, 2020, p. 200 ss.

LOADER B.D.-MERCEA D., *Networking democracy?* in *Information Communication and Society,* 4.8.2011.

LOCKE J., *Second Treatise of Government*, cap. VII, par. 96, in ID., *Two Treatise of Government*, a cura di P. Caslett, Hackett Pub Co Inc, Cambridge, 1960.

LOCKE J., *Two Treatises of Government*, Hackett Pub Co Inc, Cambridge, 1967.

LOJODICE A., *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Jovene, Napoli, 1969.

LOJODICE A., *Situazioni costituzionali e diritto all'informazione*, in AA.VV., *Editoria e stampa*, *vol. xv-1 del Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1990, p. 3 ss.

LUCIANI M., *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana,* in *Politica del diritto*, 1989, p. 605 ss.

LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 16-17 marzo 2000, p. 109 ss.

LUCIANI M., *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, *La formazione delle leggi*, vol. I, t. II, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, p. 5 ss.

LUCIANI M., *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 2008, 37, p. 150 ss.

LUCIANI M., *Iniziativa legislativa popolare e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, 1, p. 201 ss.

LUCIANI M., *Audizione innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 13 marzo 2019, p. 1 ss.

LUCIANI M., *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023.

LUPO N., *Dalla Corte costituzionale uno stop (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002,* in *Amministrazione in Cammino*, 10.7.2002, p. 1 ss.

LUPO N., *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, Policy Brief Luiss, 2021, 31, p. 1 ss.

MACEDO S. (eds.), *Deliberative Politics, Essay on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1999.

MADISON J., *Address to the Chambers of Representatives*, 15 agosto 1789, in *Annals of Congress. The Debate and Proceedings in the Congress of Unites States,* vol. I, in A. KURLAND-K. LERNER (eds.), *The Founders' Constitution*, 1987, p. 415 ss.

MADISON J., *The Federalist No. 10*, 1787, ripreso da J. ROSEN, *America Is Living James Madison Nightmare*?, in *The Atlantic*, October 2018.

MAESTRI G., *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia. Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in *Osservatorio costituzionale*, 2021, 6, p. 429 ss.

MANCARELLA M., *eVoting e nuove dimensioni della democrazia. IL Progetto SalentoeVoting,* Tangram, Trento, 2013.

MANDATO M., *La partecipazione politica attraverso Internet: recenti riflessioni sulla democrazia elettronica*, in *Nomos*, 2018, 1, p. 1 ss.

MANGANELLI A., *La proposta di regolamento EU per i mercati digitali: ratio, criticità e prospettive di evoluzione,* in *Mercato conc. reg.*, 2021, 2, p. 1 ss.

MANGIA A., *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, 3, p. 1 ss.

MANGIA A., *L'azione di accertamento come surrogato funzionale del ricorso diretto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 giugno 2018, p. 1 ss.

MANIN B., *I principi del Governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010.

MANNONI S.-STAZI G., *Sovranità.com. Potere pubblico e privato ai tempi del cyberspazio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

MARCELLI F.-MARSOCCI P.-PIETRANGELO M., *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

MARGETTS H., *Rethinking democracy with social media,* in *The Political Quarterly,* 2019.

MARSOCCI P., *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica*

*attraverso il web: un mito così recente già sa sfatare?*, in F. MARCELLI-P. MARSOCCI-M. PIETRANGELO (a cura di), *La Rete Internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 43.

MARTÌ J.L., *La republica deliberativa. Una teoria de la democrazia,* Marcial pons, Madrid-Barcelona, 2006.

MARTIN REYES J., *Social network, polarizzazione e democrazia: dall'entusiasmo al disincanto*, in E. VITALE-F. CATTANEO (a cura di), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile,* Accademia University Press, Torino, 2018.

MARTINES T., *Articoli 56-58*, in G. BRANCA (diretto da), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1984, p. 82 ss.

MARX K., *Erster Entwurf zum "BurgerKrieg in Frankreich",* pubblicato in K. MARX-F. ENGELS, werke, vol. 17, Berlino, 1962.

MASSA C., *Il Divieto di risarcimenti puntivi nella direttiva 2014/104/UE sul private antitrust enforcement*, in *Dir. comm. internaz.*, 2018, p. 321 ss.

MASSA PINTO I., *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2017, 3, p. 1 ss.

MASTROPAOLO A., *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, p. 1612.

MASTROPAOLO A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in *Costituzionalismo.it*, 2005, 1, p. 1 ss.

MCLUHAN M., *Gli strumenti del comunicare*, Il Saggiatore, Milano, 1967.

MENDOZA N., *Liquid Separation. Three Fundamental dimensions within LiquidFeedback and other Voting Technologies,* in P. PARYEC-N. EDELMANN (a cura di), *Conference for e-democracy and open government*, Edition Donau–Universitait Krems, p. 1 ss.

MODUGNO F., *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997.

MONNOYER SMITH L., *How e-voting technology challenges traditional concepts of citizenship: an analysis of French voting rituals, Conference: Electronic Voting 2006: 2nd International Workshop, Co-organized by Council of Europe, ESF TED, IFIP WG 8.6 and E-Voting.CC, August, 2nd-4th*, 2006 in Castle Hofen, Bregenz, Austria.

MONTALDO R., *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme costituzionali*, in *Quaderni costituzionali,* 2019, 4, p. 789 ss.

MONTEROSSI M.W., *La tutela dell'utente commerciale nei mercati digitali*, in *Contratto e impresa,* 2021, 3, p. 920 ss.

MONTI M., *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, in *Rivista del diritto dei media,* 2017, 1, p. 80 ss.

MONTI M., *Le internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 2, p. 814 ss.

MONTI M., *Lo strengthened Code of Practice on Disinformation: un'altra pietra della nuova fortezza digitale europea?*, in *MediaLaws*, 2022, 2, p. 317 ss.
MORELLI A., *La trasformazione del principio democratico*, in *ConsultaOnline*, 2015, 1, p. 211 ss.
MORELLI A., *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.
MOROZOV E., *L'ingenuità della rete*, Codice Edizioni, Torino, 2011.
MORRONE A., *Audizione presso la I Commissione del Senato della Repubblica Sulla proposta di legge costituzionale A.S. n. 1089 recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, p. 1 ss.
MORTATI C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, 1949, 1, p. 25 ss.
MORTATI C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale (1950)*, ora in *Raccolta di scritti*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1972, p. 12 ss.
MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975.
MOSCA L., *Problemi e limiti del modello organizzativo "cybercratico" nell'esperienza del Movimento 5 Stelle,* in *Ragion Pratica*, 2015, 1, p. 42 sss.
MOSCA L.-VACCARI C., *Nuovi media e politica: una introduzione*, in ID., (a cura di), *Nuovi media, nuova politica?*, *Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 13 ss.
MOSCA L.-VACCARI C., *La progressiva ibridazione dei repertori comunicativi del Movimento*, in P. CORBETTA (a cura di), *M5s. Come cambia il partito di Grillo*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 195 ss.
MOSCHELLA G., *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consultaonline*, 20 maggio 2019, p. 249 ss.
MOSTERT F., *Digital Due Process: A Need for Online Justice in Journal of Intellectual Property Law & Practice*, Vol. 15, Issue 5, 2020.
MOUNK Y., *Popolo vs Democrazia*, trad. it. di F. Pè, Feltrinelli, Milano, 2018, p. 1 ss.
MUIR W.K., *Legislature: California's School for Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1982.
MUSELLA F., *Partiti micro-personali. Organizzazioni di partito in Italia (1994-2013)*, articolo presentato al XXVII Convegno Sisp, Firenze 12-14 settembre 2013.

NANNUCCI R.-BIASOTTI M.A., *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'e-democracy*, in *Informatica e Diritto*, 2004, 1-2, p. 1 ss.
NARAYANAN A.-MATHUR A.-CHETTY M.-KHIRSAGAR M., *Dark Patterns: Past, Present, and Future*, 18 ACM Queue, 2020.

NASCIMBENE B., *La vincolatività del provvedimento di condanna dell'Autorità garante successivamente alla direttiva sul private enforcement (direttiva 2014/14/UE)*, in *Eurojus.it*, p. 1 ss.

NEUMANN S. (eds.), *Modern political parties. Approaches to comparative politics*, Chicago University Press, Chicago, 1956.

NICOTRA I.A., *Il quadro delle fonti normative in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione*, in A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, *Atti del Convegno, Pisa*, 5 ottobre 2018, Giappichelli, Torino, 2019, p. 53 ss.

NICOTRA I.A., *Privacy vs trasparenza il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in *Federalismi*, 2019, 7, p. 2 ss.

NICITA A., *Il mercato delle verità*, Il Mulino, Bologna, 2021.

OLIVETTI A., *Democrazia senza partiti*, Ed. Comunità, Roma, 2013.

OLIVETTI M., *Articolo 1*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

ONIDA V., *Referendum un istituto da rivedere*, in *Corr. Giur.*, 1997, p. 767 ss.

OROFINO A.G., *L'e-vote,* in *Diritto & diritti*, 2003, p. 205 ss.

ORRÙ R., *Art. 50*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, p. 1 ss.

PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto-vincoli legislativi*, Cedam, Padova, 1997.

PACE A., *Legge Gasparri e Corte costituzionale*, relazione introduttiva all'incontro di studi "*Il sistema radiotelevisivo italiano e la legalità europea*" tenutosi a Napoli il 2 luglio 2004, organizzato dall'ELSA, dalla Regione Campania e dall'Università Federico II.

PACE A.-MANETTI M., *Commentario della Costituzione. Art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2006.

PADOVANI T., *Un "provvisorio" giudizio di legittimità costituzionale per l'assetto "provvisorio" delle emittenti radiotelevisive private*, in *Legislazione penale*, 1989, 1, p. 102 ss.

PAGANO G., *Il Code of Practice of Disinformation. Note sulla natura giuridica di un atto di misto di autoregolazione*, in *Federalismi*, 2019, 11, p. 30 ss.

PÄIVÄRINTA T.-ØYSTEIN S., *Models of E-democracy. Communications of the Association for Information Systems*, *17 (Article 37*), 2006.

PAJNO A.-BASSINI M.-DE GREGORIO G.-MACCHIA M.-PATTI F.P.-POLLICINO

O.-QUATTROCOLO S.-SIMEOLI D.-SIRENA P., *AI: profili giudici. Intelligenza artificiale: criticità emergenti e sfide per il giurista*, in *Biodiritto*, 2019, 1, p. 30 ss.

PALADIN L., *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in L. PALADIN (a cura di), *La libertà di informazione*, Utet, Torino, 1979, p. 3 ss.

PALANO D., *La democrazia alla fine del pubblico. Sfiducia, frammentazione, polarizzazione: verso una bubble democracy?*, in *Governare la paura*, aprile 2019.

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

PALLANTE F., *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2021, 6, p. 344 ss.

PANEBIANCO A., *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1982.

PAPA A., "*Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica*, in P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 301 ss.

PARISER E., *The filter bubble. What the Internet is hiding from you*, Penguin, New York, 2011.

PASQUALE F., *Dominant Search Engines: An Essential Cultural and Political Facility,* in B. SZOKA-A. MARCUS (eds.), *The Next Digital Decade, Essays on the Future of the Internet,* 2011, p. 1 ss.

PASQUINO G., *I rapporti politici (artt. 48-52)*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, p. 1 ss.

PASSAGLIA P., *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. NISTICÒ-P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 1 ss.

PAULIN A., *Through liquid democracy to sustainable non-bureaucratic government. Harnessing the power of ICTs for a novel form of digital government*, in *JeDEM*, 6(2), 2014, p. 1 ss.

PELLIZZONE I., *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, 1, p. 220 ss.

PENNISI M., *Twitter blocca la pubblicità politica. L'ad Dorsey: "Troppi rischi"*, in *Corriere.it*, 30 ottobre 2019.

PERTICI A., *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento utile per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, 1-2, p. 251 ss.

PERTICI A., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2017-2019), Giappichelli, Torino, 2020, p. 370 ss.

PERTICI A., *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 3, p. 493 ss.

PEZZINI B., *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 1992, p. 1 ss.

PIAZZA M., *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2002.

PINARDI R., *Volontà referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa*, in *Giur cost.*, 2013, p. 2892 ss.

PINELLI C., "*Postverità", verità e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Rivista del diritto dei media,* 2017, 1, pp. 2-7.

PINELLI C., *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi*, 2018, 3, p. 2 ss.

PINELLI C., *Disinformazione, comunità virtuali e democrazia: un inquadramento costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2022, 1, p. 188 ss.

PITRUZZELLA G., *La libertà di informazione nell'era di Internet,* in *MediaLaws,* 2018, 1, p. 19 ss.

PITRUZZELLA G.-POLLICINO O.-QUINTARELLI S. (a cura di), *Parole e potere: libertà di espressione, hate speech e fake news*, Egea, Milano, 2017.

PITTERI D., *Democrazia elettronica*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

PIZZORUSSO A., *Presupposti per una ricostruzione storica del referendum: i referendum di stimolo ed i referendum di rottura*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Giuffrè, Milano 1978.

POLLICINO O.-BASSINI M., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel reasoing dei giudici di Lussemburgo*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2015, 4-5, p. 1 ss.

POLLICINO O., *Fake news, Internet and Metaphors (to be handled carefully)*, in *Rivista del diritto dei media*, 2017, 1, pp. 23-25.

POLLICINO O., *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet A Road Towards Digital Constitutionalism?*, Hart Publishing, Oxford, 2021.

PORENA D., *Referendum "legislativo" e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all'orizzonte l'ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo "binario" e "semi-rappresentativo"?*, in *Rivista AIC*, 2020, 2, p. 224 ss.

PROSPERO M., *La solitudine del cittadino virtuale*, in A. TURSI-D. DE KERCKHOVE (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Apogeo, Milano, 2006, p. 1 ss.

RABAI B., *I big data nell'ecosistema digitale: tra libertà economiche e tutela dei diritti fondamentali*, in *Amministrare*, 2017, 3, p. 1 ss.

RANIOLO F., *Organizzazione e leadership nei partiti politici,* in *Il Mulino*, 2019, 6, p. 1 ss.

RANIOLO F.-TARDITI V., *La rivoluzione digitale e le trasformazioni organizzative dei partiti*, in *Rivista di Digital Politics*, 2021, 2, p. 249 ss.

RAUTI A., *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali*, in *Consulta Online*, 2017, 2, p. 216 ss.

REIGHOLD H., *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*, Boston, 2003.

REPETTO G., *Efficienza economica, libertà e tutela dai poteri privati: a cosa serve il principio di libera concorrenza?*, in *Diritto costituzionale*, 2021, 1, p. 99 ss.

RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1987.

REVELLI M., *Finale di partito*, Einaudi, Torino, 2013.

REYES J.M., *Social network, polarizzazione e democrazia: dall'entusiasmo al disincanto*, in E. VITALE-F. CATTANEO (a cura di), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Accademia University Press, Torino, 2018.

RIDOLA P., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2008, Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009.

RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011.

RIVERA I., *La Rete, Internet e i partiti politici 2.0*, in *Informatica e Diritto*, 2017, 1-2, p. 50 ss.

RIVOSECCHI G., *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, 2, p. 1 ss.

ROBESPIERRE M., *La rivoluzione giacobina*, a cura di U. CERRONI, Editori Riuniti, Roma, 2019.

RODOTÀ S., *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, 1993, 4, p. 574 ss.

RODOTÀ S., *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, 2010, 3, p. 339 ss.

RODOTÀ S., *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

ROMBOLI R., *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2016, 2, p. 8 ss.

ROMBOLI R., *Riflessioni costituzionalistiche circa l'ammissibilità del referendum sull'art. 579 c.p.*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La via referendaria al fine vita. Ammissibilità e normativa di risulta del quesito sull'art. 579 c.p. Atti del Seminario Ferrara*, 26 novembre 2021, pubblicato su *Forum di quaderni costituzionali-rassegna*, 2022, 1, p. 1 ss.

ROPPO E., *Il servizio radiotelevisivo fra giudici, legislatore e sistema politico*, in *Giur. cost.*, 1988, 7, p. 3945 ss.

ROPPO V., *La Corte costituzionale "censura" la legge Mammì*, in *Corr. giuridico*, 1995, p. 1 ss.

ROSANVALLON P., *La contro-democrazia. La democrazia nell'era della diffidenza*, in *Ricerche di storia politica*, 2006, 3, p. 1 ss.

ROSINI M., *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulla difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 2021, 1, p. 1 ss.

ROSPI M., *Internet e diritto di voto*, in M. NISTICÒ-P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e costituzione,* Giappichelli, Torino, 2014, p. 263 ss.

ROSSI E., *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989.

ROSSI N., *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in *Questione giustizia*, 15 settembre 2021, p. 1 ss.

ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale* (1762), Giuffrè, Milano, 2010.

RUBECHI M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016.

RUBINSTEIN L.S., *Voter privacy in the age of big data,* in *Wisconsin Law Review,* 2016, 1, p. 1 ss.

RUFO L., *La trasparenza amministrativa: la ricerca di un giusto equilibrio tra il diritto di accesso generalizzato e il diritto alla riservatezza,* in A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, *Atti del Convegno, Pisa*, 5 ottobre 2018, Giappichelli, Torino, 2019, p. 209 ss.

RUINI M., *Il Referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1956.

RUOTOLO M., *Referendum in materia elettorale e unitarietà della volontà popolare*, in F. MODUGNO-G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Atti del Seminario svoltosi a Roma il 14 luglio 2000, Giappichelli, Torino, 2001, p. 248 ss.

SALERNO G.M., *Referendum (voce)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 1 ss.

SALERNO G.M., *Il referendum*, Cedam, Padova, 1992.

SALMONI F., *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC,* 2020, 4, p. 544 ss.

SAMMITO F.-SICHERA G., *L'informazione (e la disinformazione) nell'epoca di internet: un problema di libertà,* in *Costituzionalismo.it*, 2018, 1, p. 118 ss.

SANDRUCCI G., *La digitalizzazione delle firme referendarie: il caso esemplare dei referendum "cannabis legale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 3, p. 581 ss.

SARAIS A., *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Esculapio, Bologna, 2018.

SARRA C., *Il data mining tra datificazione, conoscenza e responsabilità*, in S. FARO-T.E. FROSINI-G. PERUGINELLI (a cura di), *Dati e algoritmi, Diritto e diritti nella società digitale,* Il Mulino, Bologna, 2020, p. 174 ss.

SARTOR G.-LAGIOIA F., *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica*, in *Federalismi*, 2020, 11, pp. 85-110.

SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1958.

SARTORI G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano, 1982.

SBORLINI D., *Profilazione elettorale e protezione dei dati personali: prospettive di soluzione in ambito europeo*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2022, 6, p. 1173.

SCACCIA G., *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2002, 1, p. 119.

SCAGLIARINI S., *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare*, in *Consulta online*, 17 febbraio 2020, p. 1 ss.

SCHAAL G.S., *E-Democracy,* in O.W. LEMBCKE-C. RITZI-G.S. SCHAAL (eds.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*. *Band 2: Empirische Demokratietheorien*, 2016, p. 279 ss.

SCHAUER F., *Talking as a Decision Procedure*, in S. MACEDO (eds.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, New York, 1999, pp. 17-27.

SCHEININ M., *The essence of privacy, and varying degrees of intrusion* in *www. Verfassungsblog.De*, 7 ottobre 2015.

SCHIRIPPA M., *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità,* in *Federalismi,* 2020, 6, p. 38 ss.

SCHMITT C., *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen parlamentarismus*, Duncker & Humblot, Berlin, 1926 (2a).

SCHMITT C., *Dottrina della costituzione* [1928], trad. it. a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984.

SCHMITT H.-HOLMBERG S., *Political parties in decline?*, in H.D. KLINGEMANN-D. FUCHS (eds.), *Citizens and the State*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

SCHUMPETER J.A., *Capitalismo, Socialismo, Democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1954.

SCIORTINO A., *Fake News and Infodemia at the time of Covid-19*, in *Revista Direito Publico*, 2020, 94, p. 90 ss.

SCUTO F., *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organiz-*

*zazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, 2017, 1, p. 270 ss.

SEEDORF S., *Germany: the public nature of elections and its consequences for e-voting,* in S. DRIZA MAURER-J BARRAT (eds.), *E-voting Case Law. A comparative Analysis,* Routledge, Londra, 2017, p. 23 ss.

SERVETTI D., *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *MediaLaws*, 2020, 1, p. 194 ss.

SHERR V. I., *Facebook, Cambridge Analytica, data mining and Trump: What you need to know, C-net,* 19 aprile 2018.

SIEYES E., *Vues sur les moyens d'execution don't les representants de la Franc pourront disposer en 1789*, Paris, 1789.

SILVESTRI G., *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione del diritto al referendum*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 6-7 luglio 1996*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 240 ss.

SINTOMER Y.-ALLEGRETTI G., *I bilanci partecipativi in Italia e in Europa. Nuove esperienze democratiche nel nuovo continente*, Ediesse, Roma, 2009, p. 385 ss.

SIVONEN E., *Supreme court rejects last voter complaint. News.err.ee*, 21.3.2011.

SIVINI G. (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971.

SOBRINO G., *Il problema dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale alla luce delle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 e le sue possibili ricadute: dalla (non più tollerabile) "zona franca" alla (auspicabile) "zona a statuto speciale" della giustizia costituzionale?*, in *Federalismi*, 2017, 2, p. 2 ss.

SOLVAK M.-VASSIL K., *E-voting in Estonia. Technological diffusion and other developments over ten years (2005-2015),* Johan Skytte Institute of Political Studies University of Tartu and Estonian National Electoral Committee, 2016, p. 10 ss.

SPATARO O., *Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali, alcune riflessioni*, in *Dirittifondamentali*, 2022, 2, p. 1 ss.

STAIANO S., *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi*, 2015, 19, p. 1 ss.

STAIANO S., *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2017, 1, p. 41 ss.

STAMOS A., *An Update on Information Operations on Facebook,* 6 settembre 2017.

SUNSTEIN C.S., *Infotopia: How many minds produce knowledge*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

SUNSTEIN C.S., *Republic.com 2.0*, Princeton University Press, Princeton, 2007.

SUNSTEIN C.S., *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Il Mulino, Bologna, 2017.

TALMON L., *Le origini della democrazia totalitaria*, Il Mulino, Bologna, 1967.
TANKOVSKA H., *Facebook: advertising revenue world 2009-2020,* in *Statista.com,* 2022.
TAPSCOTT D.-WILLIAMS A.D., *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, New York, 2006.
TARLI BARBIERI G, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018.
TARLI BARBIERI G., *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 (Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum),* in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, 2, p. 13 ss.
TARLI BARBIERI G., *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale,* in www.giurcost.org, 2021, 2, p. 601 ss.
TARLI BARBIERI G., *I nodi irrisolti della legislazione elettorale di contorno alla prova delle elezioni del 25 settembre: appunti per la XIX legislatura*, in *Consulta online*, 2022, 3, p. 1215 ss.
TEGA D., *Venezia non è Barcellona: una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2015, 6, p. 1141 ss.
THJE P.T., *The Digital Services Act: Adoption, Entry into Force and Application Dates*, in *DSA Observatory,* 12.9.2022.
TIBERI G., *L'irresistibile ascesa della sovranità digitale europea*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto e nuove tecnologie*, ESI, Napoli, 2022, p. 175 ss.
TORCHIA L., *I poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 4, p. 1109 ss.
TRUCCO L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 1, p. 47 ss.
TRUCCO L., *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, p. 13 ss.
TRUCCO L., *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. FROSINI-O. POLLICINO-E. APA-M. BASSINI (a cura di), *Diritti e Libertà in Internet*, Firenze University Press, Firenze, 2017, p. 230 ss.
TUCCARI F., *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico*, 2014, 1, p. 1 ss.
TUCIDIDE, *La guerra del Peloponneso*, trad. it. a cura di L. Annibaletto, Mondadori, Milano, 1971.

URBINATI N., *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Feltrinelli, Milano, 2013.

VAN DER MEER T.G.L.A.-GELDERS D.-ROTTHIERS S., *E-Democracy: Exploring*

*The Current Stage of E-Government*, in *Journal of Information Policy*, 2014, 4, p. 1 ss.

VAN DIJK J.A.G.M, *Digital democracy: Vision and reality*, in I. SNELLEN-M. THAENS-W. VAN DE DONK (eds.), *Public administration in the information age: Revisited*, Amsterdam, 2012, p. 1 ss.

VENANZONI A., *La matrice spezzata: ripensare la democrazia all'epoca di Internet,* in *Quaderni costituzionali*, 2020, 1, p. 65 ss.

VESPIGNANI G., *La disciplina sulla par condicio al vaglio della Corte costituzionale: una funzionalizzazione della libertà d'antenna?,* in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2002, 4, 5, p. 763 ss.

VIGEVANI G.E., *Fondamento costituzionale e autonomia nei media di servizio pubblico nell'era della rete*, Giappichelli, Torino, 2017.

VIGEVANI G. E., *Articolo 21*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Zanichelli, Bologna, 2018, p. 144 ss.

VIGEVANI G.E., *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale tra autonomia e pluralismo,* Giappichelli, Torino, 2018.

VIGEVANI G.E., *Piattaforme digitali private, potere pubblico e libertà di espressione*, in *Diritto costituzionale*, 2023, 1, p. 53 ss.

VILLONE M., *La rappresentanza non si pratica a distanza*, in *Il Manifesto*, 31 marzo 2020.

VIPIANA P., *La criticabile mancanza, nel Regolamento della Camera, di una disciplina sul seguito dell'iniziativa legislativa popolare,* in *Consultaonline*, 2020, 3, p. 726 ss.

VIZIOLI N., *La Corte non dissolve i dubbi sul voto degli italiani all'estero ma li aumenta*, in *Giur. cost.*, 3, 2003, p. 1481 ss.

VOLPI M., *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 16-17 marzo 2000, p. 1 ss.

VOLPI M., *Referendum e iniziativa popolare. Quale riforma?* in *Costituzionalismo.it*, 2016, 2, p. 1 ss.

VOTANO G., *L'attività radiotelevisiva tra regime concessorio e pluralismo dell'informazione,* in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1993, 6, p. 1074 ss.

WALDRON J., *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2001.

WEBER M., *Parlament und Regierung im neugeord- neten Deutschland (1918)*, in

ID., *Gesammelte Schriften*, II ed., Duncker and Humblot, Tübingen, 1958, p. 1 ss.

WITZLEB N.-PATERSON M., *Micro-targeting in Political Campaigns: Political Promise and Democratic Risk, Monash University,* 15 ottobre 2020.

ZACCARIA R.-CAPECCHI L., *La libertà di manifestazione del pensiero*, in G. SANTANGELO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, XII, Cedam, Padova, 1990, p. 321 ss.

ZACCARIA R., *La "par condicio" in Italia,* in *Federalismi,* 2011, 11, p. 1 ss.

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

ZANON N., *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giur cost*., 2000, 6, p. 3823 ss.

ZANON N., *Il controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali politiche in Italia. Aspetti processuali (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017)*, in *www.cortecostituzionale.it*, p. 1 ss.

ZANON N., *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 2, p. 385 ss.

ZICCARDI G., *L'uso dei social network in politica tra alterazione degli equilibri democratici, disinformazione, propaganda e dittatura dell'algoritmo: alcune considerazioni informatico-giuridiche,* in *Ragion Pratica*, 2020, p. 1 ss.

ZUBOFF S., *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Luiss University Press, Roma, 2019.

ZUIDERVEEN BORGESIUS F., *Improving Privacy Protection in the Area of Behavioural Targeting,* in *Information Law Series*, 2015, 33, p. 1 ss.

ZUIDERVEEN BORGESIUS F., *Should We Worry about Filter Bubbles?*, in *Internet Policy Review*, 2016, 1, pp. 1-16

ZUIDERVEEN BORGESIUS F.-MOLLER J.-KRUIKEMEIR S.-FATHAIGH R.O.-IRION K.-BODO B.-DOBBER T.-DE VREESE C., *Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy*, in *Utrecht Law Revie*w, 2018, 14, p. 82 ss.

ZUIDERVEEN BORGESIUS F.-DOBBER T.-FATHAIGH R.O., *The regulation of online political micro-targeting in Europe*, in *Internet Policy Review*, 2019, 4, pp. 1-19.

ZURN C.F., *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Finito di stampare nel mese di marzo 2024
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE

**Studi di diritto pubblico**

## Per i tipi di Giuffrè

1. VITTORIO ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, 1963, pp. XXII-348.
2. ROBERTO GIANOLIO, *Le occupazioni d'urgenza*, 1963, pp. VII-226.
3. VITTORIO ITALIA, *La denominazione nel diritto pubblico*, 1966, pp. XVII-209.
4. VALERIO ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, 1969, pp. IV-892.
5. VITTORIO ITALIA, *Gli statuti nel diritto pubblico*. vol. I, *Potestà e norma statutaria*, 1974, pp. XXVI-430.
6. CARLO EMILIO TRAVERSO, *Il partito politico nella Costituzione italiana*, 1969.
7. PIETRO GIUSEPPE GRASSO, *Il principio* nullum crimen sine lege *nella Costituzione italiana*, 1972, pp. XII-372.
8. RICCARDO VILLATA, *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato*, 1971, pp. VIII-636.
9. VITTORIO ITALIA, *Le disposizioni di principio stabilite dal legislatore*, 1970, pp. XVI-366.
10. GIANFRANCO MOR, *Le sanzioni disciplinari ed il principio* nullum crimen sine lege, 1970, ristampa 1974, pp. VIII-224.
11. VITTORIO ITALIA, *La deroga nel diritto pubblico*, 1977, pp. XII-257.
12. RICCARDO VILLATA, *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata*, 1974, pp. VIII-212.
13. GIANFRANCO MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, 1974, pp. VIII-244.
14. ALDO BARDUSCO, *La struttura dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, 1974, pp. VIII-404.
15. GUIDO GRECO, *Provvedimenti amministrativi costitutivi di rapporti giuridici tra privati*, 1977, pp. IV-406.
16. CARLO EMILIO TRAVERSO, *La tutela costituzionale della persona umana prima della nascita*, 1977, pp. IV-252.
17. ALDO BARDUSCO, *Lo stato regionale italiano*, 1980, pp. IV-252.
18. RICCARDO VILLATA, *«Disapplicazione» dei provvedimenti amministrativi e processo penale*, 1980, pp. IV-176.
19. GUIDO GRECO, *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, 1980, pp. IV-256.
20. MARIA LUISA MAZZONI HONORATI, *Il* referendum *nella procedura di revisione costituzionale*, 1982, pp. VIII-168.
21. CARLO EMILIO TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, 1983, pp. IV-280.
22. ERMINIO FERRARI, *I servizi sociali*, vol. I, 1986, pp. XVI-276.
23. ENZO BALBONI-FABRIZIO D'ADDABBO-ANTONIO D'ANDREA-GIOVANNI GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova (1985-1987)*, 1988, pp. XVI-236.
24. CARLO ENRICO PALIERO-ALDO TRAVI, *La sanzione amministrativa*, 1988, pp. XVI-356.
25. MARCO SICA, *Effettività della tutela giurisdizionale e provvedimenti d'urgenza*, 1991, pp. XII-352.
26. GIOVANNI BOGNETTI, *La cultura giuridica e le facoltà di giurisprudenza a Milano nel secolo ventesimo*, 1991, pp. X-198.
27. SERENA MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del tribunale costituzionale federale tedesco*, 1991, pp. VIII-156.

28. Marta Cartabia, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, 1991, pp. VI-138.
29. Giovanni Bognetti, *Europa in crisi*, 1991, pp. VIII-184.
30. Marilisa D'Amico, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, 1993, pp. XIV-182.
31. Giovanni Bognetti, *La costituzione economica italiana. Interpretazione e proposta di riforma*, 1993, pp. X-206.
32. Marilisa D'Amico, *Donna e aborto nella Germania riunificata*, 1994, pp. VIII-286.
33. Gabriella Mangione, *La revisione del* Grundgesetz *in materia di asilo*, 1994, pp. X-106.
34. Giovanni Bognetti, *Costituzione, televisione e legge antitrust*, 1996, pp. VI-136.
35. Luca Antonini, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, 1996, pp. XII-446.
36. Eugenio Bruti Liberati, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, 1996, pp. X-352.
37. Maurizio Cafagno, *La tutela risarcitoria degli interessi legittimi. Fini pubblici e reazioni di mercato*, 1996, pp. VIII-360.
38. Marco Bignami, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, 1997, pp. VIII-242.
39. Giovanni Bognetti, *Lo stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, 1998, pp. XII-182.
40. Margherita Ramajoli, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, 1998, pp. XII-524.
41. *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico.* Atti del Convegno organizzato in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffìa, a cura di Gianfranco Mor, Stefania Ninatti, Quirino Camerlengo e Giulio Enea Vigevani, 1999, pp. VIII-194.
42. Gabriella Mangione, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale tedesco*, 1999, pp. X-262.
43. Alessandra Concaro, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, 2000, pp. X-198.
44. Maria Elena Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, 2000, pp. X-316.
45. Luca Antonini, *Il regionalismo differenziato*, 2000, pp. XII-418.
46. *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica.* Atti del Convegno - Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di Nicolò Zanon e Francesca Biondi, introduzione di Gustavo Zagrebelsky, 2001, pp. XVI-302.
47. Miryam Iacometti, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, 2001, pp. X-518.
48. *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, voll. I e II, 2002, pp. X-1602.
49. *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, a cura di Vittorio Angiolini, Lorenza Violini, Nicolò Zanon, 2002, pp. X-488.
50. Quirino Camerlengo, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, 2002, pp. XIV-444.
51. Giuseppe Monaco, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, 2003, pp. XIV-412.
52. Wladimiro Troise Mangoni, *L'opposizione ordinaria del terzo nel processo amministrativo*, 2004, pp. X-350.
53. Francesco Goisis, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, 2004, pp. X-396.
54. Stefania Ninatti, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea*, 2004, pp. XIV-324.
55. *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Nicolò Zanon e Alessandra Concaro, 2005, pp. VI-424.
56. *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano.* Primo Incontro di Studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale, a cura di Lorenza Violini, con la collaborazione di Quirino Camerlengo, 2005, pp. X-590.
57. *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti.* Atti del Convegno internazionale in onore del prof. Valerio Onida - Milano, 15 aprile 2005, a cura di Pasquale Pasquino e Barbara Randazzo, 2006, pp. X-192.

58. Quirino Camerlengo, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, 2007, pp. X-358.
59. Marco Cuniberti, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, 2007, pp. XVI-590.
60. Monica Delsignore, *La compromettibilità in arbitrato nel diritto amministrativo*, 2007, pp. XIV-306.
61. Paolo Pizza, *Le società per azioni di diritto singolare tra partecipazioni pubbliche e nuovi modelli organizzativi*, 2007, pp. XVI-698.
62. Sara Valaguzza, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, 2008, pp. XXXII-422.
63. Luca Bertonazzi, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: persistente attualità e problemi irrisolti del principale istituto di amministrazione giustiziale*, 2008, pp. X-324.
64. Barbara Randazzo, *Diversi ed uguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, 2008, pp. XX-456.
65. *Come decidono le Corti Costituzionali (e altre Corti)* - How Constitutional Cours make decisions. Atti del Convegno internazionale svoltosi a Milano, il 25-26 maggio 2007, a cura di Pasquale Pasquino e Barbara Randazzo, 2009, pp. VIII-232.
66. Giuseppe Pericu, *Scritti scelti*, 2009, pp. VI-956.
67. Stefano Catalano, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, 2010, pp. VIII-392.
68. Irene Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, 2011, pp. XVIII-318.
69. *Verso il decentramento delle politiche di* welfare. Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale, a cura di Lorenza Violini, 2011, pp. VIII-504.
70. Monica Delsignore, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, 2011, pp. VIII-208.
71. Sara Valaguzza, *Società miste a partecipazione comunale. Ammissibilità e ambiti*, 2012, pp. X-214.
72. Wladimiro Troise Mangoni, *Il potere sanzionatorio della CONSOB. Profili procedimentali e strumentalità rispetto alla funzione regolatoria*, 2012, pp. VIII-248.
73. Francesca Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, 2012, pp. XIV-232.
74. Barbara Randazzo, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, 2012, pp. X-270.
75. Giuseppe Arconzo, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, 2013, pp. XIV-376.
76. Luca Pietro Vanoni, *Laicità e libertà di educazione. Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia e in Europa*, 2013, pp. VIII-318.
77. Benedetta Vimercati, *Consenso informato e incapacità. Gli strumenti di attuazione del diritto costituzionale all'autodeterminazione terapeutica*, 2014, pp. X-346.
78. Elisa Fagnani, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione. Stato di attuazione, funzioni amministrative e finanziamento del sistema*, 2014, pp. XII-412.
79. *Scritti scelti di Giovanni Bognetti*, a cura di Miryam Iacometti, 2015, pp. XXXVI-530.
80. Paolo Provenzano, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. Fra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, con prefazione di Diana-Urania Galetta, 2015, pp. XX-332.
81. *Il controllo preventivo dei trattati dell'Unione europea*. Atti del Convegno tenutosi a Milano il 28 maggio 2014, a cura di Nicolò Zanon, 2015, pp. XII-202.
82. Stefania Leone, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, 2016, pp. X-394.
83. Alessandra Osti, *Teoria e prassi dell'*access to Justice. *Un raffronto tra ordinamento nazionale e ordinamenti esteri*, 2016, pp. X-238.
84. Annalisa Negrelli, *Accesso al mercato e autorizzazioni amministrative nazionali*, 2016, pp. XLII-450.
85. Antonia Baraggia, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, 2016, pp. XII-268.

86. Sara Valaguzza, *Il giudicato amministrativo nella teoria del processo*, 2016, pp. XIII-348.
87. Benedetta Liberali, *Problematiche costituzionali nelle scelte procreative. Riflessioni intorno alla fecondazione medicalmente assistita e all'interruzione volontaria di gravidanza*, 2017, pp. XVI-772.
88. Filippo Rossi, *La costruzione giuridica del licenziamento. Legislazione, dottrina e prassi fra XIX e XX secolo*, 2017, pp. X-322.
89. *Il diritto all'acqua*, a cura di Lorenza Violini e Barbara Randazzo, 2017, pp. VI-282.
90. Federico Gaffuri, *Il principio di non contestazione nel processo amministrativo*, 2018, pp. XVI-304.

## Per i tipi di Giappichelli

91. Giada Ragone, Eine empirische Wende? *La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, 2020, pp. X-246.
92. Lorenza Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, 2021, pp. XVIII-286.
93. *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'*hate speech on line, a cura di Marilisa D'Amico e Cecilia Siccardi, 2021, pp. XXII-234.
94. Giulia Formici, *La disciplina della* data retention *tra esigenze securitarie e tutela dei diritti fondamentali. Un'analisi comparata*, 2021, pp. XIV-434.
95. AA.VV., *Cinquant'anni dopo. L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato. Scritti di diritto processuale amministrativo dedicati a Riccardo Villata*, 2021, pp. XIV-274.
96. Elisabetta Crivelli, *Il contributo dei Protocolli nn. 15 e 16 Cedu al processo di riforma della Corte di Strasburgo*, 2021, pp. X-142.
97. Marco Antonioli, *Rapporto senza potere e tutela dell'affidamento. Le nuove frontiere della responsabilità civile della P.A.*, 2022, pp. XVI-208.
98. Benedetta Liberali, *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, 2022, pp. XXXII-400.
99. *Diritto e valutazioni scientifiche*, a cura di Benedetta Liberali e Lavinia Del Corona, 2022, pp. XXVI-518.
100. Lavinia Del Corona, *Libertà della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, 2022, pp. XVI-312.
101. Antonia Baraggia, *Stati Uniti e Irlanda. La regolamentazione dell'aborto in due esperienze paradigmatiche*, Seconda edizione, 2022, pp. X-214.
102. Filippo Rossi, *Ragionevoli dubbi. Percorsi storici del recesso unilaterale*, 2022, pp. XIV-314.
103. Raffaella Bianchi Riva, *Lo scandalo tra alto medioevo e prima età moderna. Itinerari tra dimensione giuridica, politica e sociale*, 2022, pp. XII-316.
104. Antonia Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti d'America, Canada e Unione europea*, 2023, pp. X-270.
105. One health. *Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, a cura di Lorenza Violini, 2023, pp. VIII-168.
106. *Parole pericolose. Conflitto e bilanciamento tra libertà e limiti. Una prospettiva trasversale*, a cura di Sara V. Parini, 2023, pp. XXVI-214.
107. Daniele Camoni, *Diritto all'istruzione e opinioni dissenzienti in prospettiva comparata*, 2023, pp. XII-324.
108. Elisabetta Romani, *L'esecuzione delle sentenze della Corte EDU nella giustizia amministrativa*, 2023, pp. XVI-512.
109. Luca Pietro Vanoni, «Never let a good crisis go to waste». *Il principio della separazione dei poteri prima e dopo la pandemia*, 2023, pp. XX-348.
110. Daniela Buccomino, Ingeniorum delectus. *I dottori in diritto dello studio di Pavia (1525-1796)*, 2023, pp. XII-988.

111. *L'intervento nel processo amministrativo*, a cura di Margherita Ramajoli e Riccardo Villata, 2023, pp. XII-292.

112. *Scritti in onore di Miryam Iacometti*, a cura di Lorenza Violini, Antonia Baraggia, Alessandra Osti, Luca Pietro Vanoni, 2023, pp. XIV-258.

113. Pietro Villaschi, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale*, 2024, pp. XX-444.

ISBN/EAN
9 791221 106558

**€ 58,00**