



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Corso di Dottorato in Diritto pubblico, internazionale ed europeo – XXXIV Ciclo

Curriculum in Diritto costituzionale

Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

TESI DI DOTTORATO

E-DEMOCRACY E RAPPRESENTANZA POLITICA

Tesi presentata da:

Dott. Pietro Villaschi

Matricola: R12285

Settore scientifico disciplinare:

Diritto costituzionale IUS/08

Tutor: Chiar.ma Prof.ssa Francesca Biondi

Coordinatore: Chiar.ma Prof.ssa Francesca Biondi

Anno Accademico 2020/2021

Indice

Introduzione	6
CAPITOLO I: Modelli di democrazia: nozioni preliminari	9
1. Democrazia rappresentativa e democrazia diretta.....	11
1.1. I caratteri del “governo rappresentativo” e la sua evoluzione.....	11
1.2. La democrazia degli antichi e la ciclica tensione verso un ipotetico “auto-governo” del <i>demos</i> : riflessioni sulla nozione di democrazia diretta.....	24
2. La difficile convivenza tra istituti di partecipazione popolare e democrazia rappresentativa nell’ordinamento costituzionale italiano	33
2.1. L’innesto di istituti di partecipazione popolare sul circuito rappresentativo	36
2.1.1. La petizione ex art. 50 Cost. e l’iniziativa legislativa popolare ex art. 71 Cost.	38
2.1.2. Il referendum abrogativo ex art. 75 Cost.....	43
2.1.3. Cenni sul dibattito in Assemblea costituente in merito al referendum abrogativo	47
2.1.4. Le croniche difficoltà di inserimento del ramo referendario sul tronco rappresentativo ..	54
2.1.5. Il referendum costituzionale ex art. 138 Cost.....	58
2.1.6. La giurisprudenza costituzionale sul ruolo e sul significato dell’istituto referendario	61
3. Nuovi modelli di democrazia	71
3.1. La democrazia partecipativa.....	72
3.2. La democrazia deliberativa	83
3.3. Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: quale rapporto?.....	88
CAPITOLO II: La crisi del modello di democrazia rappresentativa e l’ascesa dell’e-democracy	94
1. Sullo sfondo: la crisi della democrazia rappresentativa come crisi del rappresentato, dei partiti e della partecipazione intermediata	96
1.1. La trasformazione dei partiti tra XX e XXI secolo e l’avvento della democrazia del pubblico	99
2. L’affermarsi di pratiche deliberativo-digitali come risposta all’apatia delle democrazie rappresentative.....	108
2.1. Cyber-utopismo vs cyber-realismo: le aspirazioni della democrazia digitale diretta e deliberativa e lo scontro con la realtà.....	114
2.2. L’avvento della partecipazione digitale in Italia: il caso del Movimento 5 Stelle	131
INTERMEZZO: Definizione(i) di e-democracy e distinzione con i concetti di e- voting ed e-government	141
1. L’e-democracy: la faticosa ricerca di una definizione condivisa per un concetto dai diversi volti.....	141
1.1. Conclusioni sulla nozione di e-democracy.....	158
2. E-democracy ed e-voting	159
3. E-democracy ed e-government	162

CAPITOLO III: Applicazioni di e-democracy: la partecipazione e la rappresentanza politica nell'epoca digitale171

1. Premessa..... 174

Sezione I: Informazione, comunicazione e costruzione del consenso online.176

1. Introduzione..... 176

2. Profilazione online e discorso pubblico: inquadramento e descrizione del fenomeno 179

2.1. La comunicazione politico-elettorale online 182

2.2. Non solo rischi. I potenziali benefici della profilazione politica online 190

2.3. Le ricadute sui diritti politici dei cittadini: tra *filter bubbles* ed *echo chambers*..... 193

2.4. ... sul ruolo e sulla posizione dei partiti: le *Big Tech* come nuovi intermediari 200

2.5. ... sul sistema democratico complessivamente considerato: la frammentazione del rappresentato 202

3. La regolazione della comunicazione politica online 205

3.1. Il trattamento dei dati personali alla luce della disciplina di cui al Regolamento (UE) 2016/679: coordinate di riferimento..... 206

3.2. L'esempio del *social network* più diffuso al mondo: la *policy* di *Facebook* sul trattamento dei dati personali degli utenti 212

3.3. *Facebook* di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea: verso un caso *Schrems III*? 218

3.4. La disciplina della campagna elettorale online: il silenzio della normativa italiana tra *de-regulation* e *self-regulation* 221

3.4.1. Cenni sulla disciplina vigente nei maggiori Paesi europei..... 230

4. Quali proposte di regolazione? Riflessioni (provvisorie e in divenire)..... 233

Sezione II: L'organizzazione dei partiti nell'epoca delle piattaforme.....243

1. Introduzione..... 243

2. Il Movimento 5 Stelle e la piattaforma "Rousseau": descrizione introduttiva..... 246

2.1. La centralità del voto nel sistema "Rousseau": i referendum online 248

2.2. *Lex Iscritti* e *Lex Parlamento*: la partecipazione dell'iscritto all'iniziativa legislativa..... 259

2.3. La dimensione infra-partitica del sistema "Rousseau"..... 264

2.4. Dall'utopica aspirazione verso la democrazia diretta ad una democrazia etero-diretta: plebiscitarismo 2.0..... 267

3. Il Partito Pirata tedesco e la piattaforma *LiquidFeedback* 271

4. *Podemos*: le piattaforme *Participa* e *Plaza* 277

5. Le "agorà democratiche": cenni sul percorso di democrazia partecipativa avviato dal Partito Democratico 281

6. Considerazioni conclusive: i partiti digitali tra aspirazioni partecipazioniste e involuzioni leaderistico-plebiscitarie..... 285

Sezione III: Il voto elettronico e la digitalizzazione della raccolta delle firme per i referendum e le leggi di iniziativa popolare: opportunità, rischi, prospettive292

1. Introduzione.....	292
2. Definizione e finalità dell' <i>e-voting</i> : voto elettronico presidiato e non presidiato	295
3. La sicurezza del voto elettronico e la compatibilità con i principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost.....	303
4. Gli ultimi sviluppi del voto elettronico in Italia: dal referendum consultivo dell'ottobre 2017 indetto dalla Regione Lombardia alla sperimentazione prevista per gli italiani all'estero e i c.d. fuori-sede.....	318
5. Considerazioni conclusive: il valore democratico dell' <i>e-voting</i> e i rischi sottesi	334
6. La digitalizzazione del procedimento di raccolta delle firme ai fini della sottoscrizione dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare	337
6.1. Il "boom" della raccolta delle firme per i quesiti referendari nell'autunno 2021: quali conseguenze per il futuro?.....	343
<i>CAPITOLO IV: E-democracy e Covid-19: in Parlamento da remoto?.....</i>	350
1. Introduzione.....	352
2. L'organizzazione dei lavori delle Camere durante la prima ondata.....	354
2.1. ... e nel corso della seconda fase dell'emergenza sanitaria	360
3. Cenni in chiave comparata: le scelte operate dai Parlamenti dei principali Paesi europei ...	366
4. Considerazioni sulla possibilità ed opportunità di aprire al voto e alla partecipazione da remoto ai lavori parlamentari	381
4.1. La proposta di riforma del Regolamento della Camera: riflessioni sulle possibili strade percorribili	388
5. Il lascito dell'emergenza sanitaria	393
<i>Osservazioni conclusive.....</i>	396
<i>Bibliografia</i>	400

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 quasi un secolo, il progresso tecnologico, che costituisce la cifra del nostro tempo, rende la previsione del giurista tedesco non più così remota. Infatti, in Italia, come in molti altri Paesi, sono sempre più diffuse esperienze di implementazione di tecniche e strumenti di *e-democracy*.

La presente ricerca dottorale mira pertanto ad indagare, nella peculiare prospettiva del diritto costituzionale, l'impatto che l'uso delle *Information and Communication Technologies (ICT)* sta producendo sul funzionamento dei processi democratici e sull'evoluzione della nozione di rappresentanza politica.

“*E-democracy*” è un concetto, infatti, ancora non sufficientemente definito e in cui le due componenti - *democrazia e tecnologia, teoria e tecnica* - sono strettamente e inscindibilmente connesse tra loro; molteplici e differenti possono, inoltre, essere le applicazioni concrete delle tecnologie al fine di favorire e condizionare la partecipazione del *demos* alla vita pubblica.

In questa cornice di riferimento l'indagine verrà condotta come di seguito.

Il primo capitolo sarà dedicato ad una ricostruzione delle radici giuridico-filosofiche dei principali modelli di democrazia (essenzialmente rappresentativa, diretta, partecipativa e deliberativa), al fine di delineare le coordinate entro cui andare a collocare le esperienze di democrazia digitale che saranno analizzate nel prosieguo del lavoro.

Con il secondo capitolo si approfondirà, invece, il contesto storico, di generale crisi e sfiducia nei confronti del modello di governo rappresentativo, in cui l'ascesa di pratiche digitali deliberativo-partecipative ha trovato terreno fertile su cui germogliare. Si darà così conto degli ambiziosi obiettivi dei primi promotori dell'*e-democracy*, rivelatisi in seguito, alla prova dei fatti, spesso velleitari e utopistici.

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

Seguirà un breve intermezzo, in cui si ragionerà attorno alla definizione di *e-democracy* e alla distinzione intercorrente con i concetti di *e-voting* ed *e-government*, al fine di poter meglio inquadrare l'ambito di indagine.

Il terzo capitolo, che costituisce il cuore del presente studio, sarà dedicato all'esame delle principali applicazioni e manifestazioni di *e-democracy* oggi rese possibili dalla rivoluzione digitale.

Scopo dell'analisi sarà verificare se e in che termini possano costituire un rimedio alla crisi del modello rappresentativo di cui si è accennato in precedenza e come esse stiano trasformando la partecipazione politica e la nozione stessa di rappresentanza (inserendosi nei modelli di democrazia di cui si tratterà al capitolo I).

Per tale ragione si intende circoscrivere l'ambito dell'indagine su tre aree tematiche fondamentali: anzitutto, sul ruolo svolto dall'informazione e dalla comunicazione online, con particolare riferimento ai nuovi controllori delle c.d. "agorà digitali", *social network* e motori di ricerca, nella formazione della pubblica opinione; in un secondo momento, sull'evoluzione delle modalità di organizzazione interna dei partiti politici, verificando di quale modello i c.d. "partiti digitali" si sono fatti portatori; in terzo luogo, sul momento del voto, con particolare attenzione ai rischi e opportunità dell'*e-voting*, presidiato e non presidiato, e sugli effetti che la digitalizzazione può determinare rispetto ai poteri di iniziativa relativi alle fasi preparatorie dei procedimenti referendari e di presentazione delle leggi di iniziativa popolare.

Il quarto capitolo sarà, invece, più specificamente dedicato alla ricostruzione del ruolo che le nuove tecnologie hanno rivestito nel tentativo di assicurare il funzionamento delle assemblee rappresentative di fronte alla pandemia da Covid-19. Ciò offrirà lo spunto per ragionare, anche in chiave comparata, della possibilità e opportunità dell'introduzione di forme di voto e, soprattutto, partecipazione da remoto ai lavori parlamentari in determinate circostanze.

In definitiva, scopo della presente ricerca è quello di stimolare la riflessione sul ruolo che le moderne tecnologie stanno rivestendo nell'evoluzione dei sistemi democratici, con l'obiettivo di comprendere se esse possano costituire uno strumento di rivitalizzazione della partecipazione e della rappresentanza politica o, al contrario, accentuare quelle

derive oligarchico-plebiscitarie, che sembrano sempre più orientare gli ordinamenti costituzionali del XXI secolo verso forme c.d. di *post-democrazia*².

² Secondo la fortunata, ed ancora attuale, espressione di C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 6 ss.

Capitolo I

Modelli di democrazia: nozioni preliminari

SOMMARIO: 1. Democrazia rappresentativa e democrazia diretta. - 1.1. I caratteri del “governo rappresentativo” e la sua evoluzione. - 1.2. La democrazia degli antichi e la ciclica tensione verso un ipotetico “autogoverno” del *demos*: riflessioni sulla nozione di democrazia diretta. - 2. La difficile convivenza tra istituti di partecipazione popolare e democrazia rappresentativa nell’ordinamento 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. Cenni sul dibattito in Assemblea costituente in merito al referendum abrogativo. - 2.1.4. Le croniche difficoltà di inserimento del ramo referendario sul tronco rappresentativo. - 2.1.5. Il referendum costituzionale ex art. 138 Cost. - 2.1.6. La giurisprudenza costituzionale sul ruolo e sul significato dell’istituto referendario. - 3. Nuovi modelli di democrazia. - 3.1. La democrazia partecipativa. - 3.2. La democrazia deliberativa. - 3.3. Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: quale rapporto?

“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 per il bene di pochi, ma per il vantaggio di molti.”

(Tucidide, *Le Storie*, a cura di G. Donini, Utet, Torino, 2005, 37).

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 cittadini¹.

In particolare, è possibile identificare cinque principi fondamentali che sovrintendono i regimi rappresentativi².

Un primo elemento comune può essere rinvenuto nel principio secondo il quale le cariche politiche debbono essere necessariamente elettive, dal momento che gli organi dirigenti necessitano di una legittimazione democratica³.

Le elezioni, ed il loro carattere regolare nel tempo, costituiscono quindi uno dei tratti distintivi di qualunque sistema 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 rappresenta, inoltre, uno dei più importanti incentivi per i governanti nel tenere conto dell'opinione pubblica e delle istanze provenienti dai rappresentati⁴.

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*

¹Sul concetto di democrazia si rinvia, *ex plurimis*, alle riflessioni elaborate da 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, pp.182-203; Id, *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; H. KELSEN, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 1-392; 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. BOCKENFORDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1985, pp. 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.

⁴ Cfr. B. MANIN, *op. cit.*, pp. 194-203.

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 dell'esercizio del mandato stesso mediante l'esercizio del voto⁵.

Altro pilastro su cui si reggono, e si sono nel corso del tempo plasmati, i regimi democratico-rappresentativi, va rinvenuto nella posizione di autonomia dei rappresentanti rispetto a prescrizioni o mandati imperativi da parte di terzi⁶.

Da questo punto di vista, non è un caso che una delle prime scelte dei rivoluzionari francesi del 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 interno⁷.

Emblematica la presa di posizione dell'abate Sieyès che, nella seduta della Convenzione del 7 settembre 1789, così si pronunciava: «*le député d'un bailliage 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 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 particulier, 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 trova nell'esperienza della Rivoluzione francese il terreno su cui germogliare e che, da allora, risulterà inscindibilmente legato all'affermarsi del c.d. “*gouvernement 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 rousseauiana e giacobina

⁵ Cfr., sul punto, G. SARTORI, *Democrazia*, cit., pp. 18 ss.

⁶ Cfr., sempre, al riguardo E. BOCKENFORDE, *op. cit.*, pp. 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*, cit., p. 58.

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

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

della sovranità popolare (su cui si tornerà *infra* al paragrafo n. 1.2 del presente capitolo), 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 rappresentanti¹⁰.

Controllo che sarebbe stato garantito, da un lato, dalla pubblicità delle sedute parlamentari e, dall'altro, dall'assenza di una differenziazione di *status* dei deputati rispetto alla restante parte dei funzionari pubblici. Robespierre avanzava, in particolare, l'idea di una *presenza fisica e diretta* del popolo nei luoghi decisionali e, conseguentemente, di una necessaria responsabilità, giuridica e non solo politica, dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati¹¹. Tale visione si contrapponeva, plasticamente, alla teoria dell'indipendenza e irresponsabilità sia dell'assemblea, che dei suoi singoli membri, elaborata, come si è poc'anzi avuto modo di porre in evidenza, dai primi teorici del governo rappresentativo¹².

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*, U. CERRONI (a cura di), Editori Riuniti, Roma, 1984, pp. 122 ss. Per una ricostruzione analitica delle vicende dell'esperienza rivoluzionaria francese si rinvia all'esautiva ricostruzione di N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., spec. pp. 1-88.

¹¹ Lo evidenzia I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 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». Ad avviso dell'Autrice, quindi, in un tale contesto non si può parlare di vera e propria rappresentanza, se non in termini di mera responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori; dal che deriva la constatazione 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*, Cambridge, U.P., 1967, pp. 1-216; E. BURKE,

La proposta era, in sostanza, quella di creare un'Assemblea composta da delegati, responsabili nei confronti degli elettori e, soprattutto, revocabili da questi qualora non avessero tenuto fede alle istruzioni ricevute. L'esperienza giacobina, tuttavia, fallì, tanto che nella successiva Costituzione del 1793 - che non entrò, peraltro, mai in vigore - poco o nulla delle tesi di Robespierre fu recepito.

L'esame dell'esperienza rivoluzionaria è significativo, poiché consente di comprendere quali furono le ragioni profonde che portarono all'affermarsi del modello rappresentativo come paradigma di riferimento per le future democrazie costituzionali che sarebbero in seguito sorte.

A tal fine, può ragionevolmente dirsi che le proposte avanzate dai giacobini non ebbero fortuna anzitutto poiché ad essere mutato radicalmente era il contesto sociale in cui andavano collocandosi.

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 fino a quel tempo il compito di garantire protezione alle richieste, profondamente diverse, provenienti dai singoli ceti avverso possibili prevaricazioni del sovrano.

Durante l'*ancièn regime*, inoltre, il mandato imperativo aveva una sua ragion d'essere, perché 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 il compito 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 di rappresentanza. La Rivoluzione abbatté la società gerarchica e rigidamente classista dell'*Ancien régime* e gli interessi da rappresentare si fecero più sfumati e dinamici. Ciò, inevitabilmente, ebbe dei riflessi sul concetto di rappresentanza e sul ruolo da attribuire

The Writings and Speeches of Edmund Burke, vol. III, ed. by W. M. ELOFSON with J. A. WOODS, Oxford, Clarendon, 1996, p. 69.

¹³G. SARTORI, *op. cit.*, p. 356.

ai deputati: non rappresentanti degli affari statici dei diversi ordini e ceti, ma del popolo nella sua interezza. In tale nuovo contesto il deputato, pertanto, doveva poter 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.

Da quanto precede discende la considerazione secondo la quale il processo di trasformazione della rappresentanza in libera e autonoma si legò strettamente all'evoluzione della teoria della sovranità, la quale, come dimostrano le parole di Sieyès sopra riportate, divenne sovranità della Nazione intera.

In quest'ottica, se la sovranità appartiene, infatti, alla Nazione (e a questa soltanto) ciò che il deputato può e deve rappresentare non può che essere la volontà generale; non invece le volontà parziali delle singole circoscrizioni in cui viene eletto o dei singoli corpi intermedi presenti nella società. Questi ultimi non detengono, infatti, più alcuna quota di sovranità, e non possono 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 alcun vincolo di mandato; il ruolo attivo dei cittadini si sarebbe così "limitato" fondamentalmente all'elezione dei rappresentanti.

Trascorso il periodo rivoluzionario, tali teorie mantennero una propria giustificazione nel corso del XIX secolo, allorché il diritto di suffragio spettava esclusivamente alla classe borghese e il Parlamento, di riflesso, si componeva solo di notabili.

È l'epoca del parlamentarismo liberale, caratterizzato da una sostanziale omogeneità di interessi tra gli elettori, che ben riusciva ad essere rappresentata dai membri del corpo legislativo. Il deputato rappresentava 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'*Ancien Regime*, coincideva con l'interesse particolare della stessa borghesia¹⁴.

Al tramonto del XIX secolo lo scenario, tuttavia, muta.

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

Il diritto al suffragio si allarga progressivamente, la base elettorale diviene via via più eterogenea e portatrice di interessi diversi e talora inconciliabili. Si assiste, di conseguenza, ad una trasformazione del ruolo del Parlamento stesso.

I deputati non sono più quel centinaio di notabili che caratterizzavano le aule ottocentesche, bensì tendono a rispecchiare l'eterogeneità della società¹⁵. Le aule parlamentari, parallelamente, diventano i luoghi in cui si riflette lo scontro tra opposte visioni delle diverse classi sociali¹⁶.

In un contesto di crescente complessità, il consenso al di fuori delle assemblee e gli indirizzi politici entro le stesse vengono 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 entra in difficoltà. I rappresentanti diventano sempre più legati ai partiti politici di riferimento, attorno ai quali si struttura il rapporto rappresentativo stesso¹⁷.

In tale contesto, riemerge il tema del vincolo di mandato, ora sotto le vesti di un mandato imperativo di partito¹⁸. 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 Kelsen¹⁹, 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

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

¹⁶ Come osservava già quasi un secolo orsono, C. SCHIMTT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen parlamentarismus*, Berlin, Duncker & Humblot, 1926 (2a). Sul punto anche O. KIRCHHEIMER, *Trasformazione di significato del parlamentarismo (1928)*, trad.it. in *Costituzione senza sovrano: saggi di teoria politica e costituzionale*, a cura di DE DONATO, Laterza, 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*, trad.it. in H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, a cura di C. CERACI, Milano, 1982, pp. 182-184. Sul punto si rinvia, altresì, a N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 110-112.

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 al mandato di partito e quindi 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 partito²⁰. In questo contesto, il pluralismo organizzato in 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, come noto, il principio del libero mandato fu comunque accolto dalla maggioranza delle moderne Costituzioni, ma sicuramente ciò che non poteva più essere ignorato era l'importanza, sempre più crescente, assunta dai partiti politici nella strutturazione della rappresentanza democratica del nuovo secolo; da più parti si avvertiva anzi la necessità di una loro regolazione, poiché ormai costituivano gli strumenti atti a governare le tensioni e ricondurre a unità le opposte visioni e i diversi interessi diffusi nella società (sul ruolo dei partiti nella costruzione del rapporto rappresentativo, si tornerà ancora *infra* al capitolo II)²¹.

In questo contesto, ci si interrogò nuovamente su quale fosse il significato da 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; 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 così una "valvola di sicurezza" per la tutela del dissenso del parlamentare e in uno schermo per proteggere la sua libertà contro vincoli imposti dal partito di appartenenza.

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., pp. 92 ss.

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

A testimonianza dell'indissolubile legame tra modello rappresentativo e principio del libero mandato, va osservato che anche i teorici della costruzione di uno Stato dei partiti rigidamente strutturato, come in Germania Gerhard Leibholz²² o in Italia Costantino Mortati²³, non hanno 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 garanzia istituzionale che preserva formalmente l'agibilità politica degli agenti anche in situazioni di possibile rappresentanza vincolata*»²⁴.

È interessante, sotto questo profilo, l'interpretazione che Vezio Crisafulli²⁵ dà, 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, ciò che viene messo in rilievo è la necessità di un equilibrio, peraltro non facile e ancora oggi non raggiunto pienamente, tra principio del libero mandato, sancito dall'art. 67 della Costituzione, che vuole che sia garantita la libertà di azione del parlamentare, e la previsione di cui all'art. 49 della Costituzione, che riconosce un ruolo costituzionale ai partiti politici; si postula così che la funzione del mandato libero e svincolato risieda nella necessità di limitare il ruolo egemonico delle formazioni partitiche all'interno dell'ordinamento e di impedire una stretta dipendenza degli eletti dai capi-partito e dagli elettori²⁶.

L'assenza di vincolo di mandato va, quindi, rintracciata nella necessaria «*esclusione, nella sfera dell'ordinamento costituzionale, di un qualsiasi effetto giuridico automatico dei particolari obblighi, eventualmente assunti dai candidati verso i rispettivi partiti*»²⁷.

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

²³ V. C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, n. 1/1949, pp. 25-26.

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

²⁵ Per un'analisi del pensiero di Crisafulli, si rinvia a M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020, spec. pp. 152-155.

²⁶ Per una sintesi del controverso rapporto tra queste due disposizioni costituzionali, cfr. G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2016, pp. 1-12 ss.

²⁷ 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*

La stessa Corte costituzionale, in quella che rimane ancora oggi la pronuncia di riferimento in materia - la sentenza n. 14 del 1964 - ha fatto propria tale 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*»²⁸.

Questa breve, ed inevitabilmente sintetica, ricostruzione di uno dei pilastri su cui si fonda ogni sistema strutturato sulla logica della rappresentanza, ci consente di approdare agli anni più recenti, segnati da una radicale trasformazione del contesto in cui i principi del governo rappresentativo si erano radicati.

Come si vedrà meglio nel prosieguo del lavoro (*infra spec.* capitolo II), la società di massa ha lasciato il posto, infatti, a quella “liquida”²⁹.

In un contesto di duplice crisi del rappresentato e del rappresentante³⁰, i partiti hanno perso la loro connotazione ideologica, si sono fatti sempre meno strutturati e organizzati e, di conseguenza, anche per il parlamentare l’adesione ad una data formazione è divenuta più labile, favorendo un’accentuata mobilità, degenerata in seguito nel fenomeno del transfughismo³¹.

Se, un tempo, i partiti di massa garantivano una sorta di responsabilità dell’eletto nei confronti del partito di appartenenza (sempre politica e non giuridica, tuttavia, come si è avuto già modo di verificare), a partire dagli anni ‘90 del secolo scorso si è assistito ad una ridotta capacità degli stessi di incidere sul legame rappresentativo e di ricondurre a unità le istanze provenienti dal basso.

alcuna garanzia giuridica: come se si trattasse di obbligazioni naturali, la loro osservanza è rimessa alla coscienza del singolo parlamentare».

²⁸ Corte cost., sent. n. 14/1964, Punto n. 2 Considerato in diritto. Cfr., al riguardo, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 237 ss., il quale mette in rilievo che tale pronuncia, che lascia libero il parlamentare sia di seguire che di non seguire la linea del partito di riferimento, poggia su una visione nobile dei partiti ed esprime, pertanto, fiducia nel loro ruolo.

²⁹ Cfr. Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2011, pp. 19-158.

³⁰ Secondo la lucida ed ancora attuale analisi di 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.

³¹ Basti qui ricordare che nella scorsa legislatura (2013-2018), si assistito a ben 566 cambi di gruppo, peraltro spesso plurimi. Nel corso della corrente legislatura, al momento in cui si scrive, si è assistito a 147 migrazioni da un gruppo all’altro: i dati sono rinvenibili sul sito <https://www.openpolis.it/quantitativo-stati-i-cambi-di-gruppo-in-parlamento-nel-2020/>. Sulla crisi del principio del libero mandato parlamentare, cfr., *ex plurimis*, G. AZZARITI, *Cittadini, Partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* in *www.costituzionalismo.it*, n. 3/2008, spec. pp. 10 ss.; P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI, *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, Seminario di Studi e ricerca Silvano Tosi, Università di Firenze, 2019, pp. 313-380.

In siffatto contesto, di generale sfiducia e “disagio” nei confronti del modello rappresentativo³², sono emersi tentativi di ricostruzione, si potrebbe dire, “artificiale” del legame tra rappresentanti e rappresentati e, soprattutto, con il partito o movimento politico di riferimento, al fine di contenere i fenomeni di cui si diceva (si pensi, ad esempio, alla riforma del Regolamento del Senato approvata al termine della XVII legislatura, che ha tentato di limitare la possibilità di costituire nuovi gruppi parlamentari e, soprattutto, le previsioni contenute negli statuti dei gruppi di alcune forze politiche: il riferimento è, in particolare, alla penale prevista dallo statuto del Gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle in caso di espulsione o abbandono del gruppo).

Non solo. Grazie allo sviluppo delle tecnologie digitali, si è tentato di rivitalizzare, con esiti tuttavia non corrispondenti alle intenzioni originarie, la partecipazione degli iscritti alla vita del partito. Vedremo, infatti, proseguendo nell’analisi, come ad emergere negli ultimi anni siano stati i c.d. “partiti digitali”, che, sulle rovine delle vecchie strutture burocratico-politiche, hanno eretto nuovi processi che mirano a fornire un’alternativa ai tradizionali meccanismi organizzativi³³.

Ricostruiti, in estrema sintesi, i caratteri e l’evoluzione del principio del libero mandato e del concetto di rappresentata politica, si intende ora formulare alcune riflessioni attorno ad un terzo tratto distintivo che, a partire dal XVIII secolo, ha caratterizzato tutti i moderni sistemi rappresentativi.

Ci si riferisce al principio secondo il quale i governati sono liberi di informarsi ed esprimere opinioni, in particolare, per quello che in questa sede interessa, di natura politica³⁴.

³² Cfr., al riguardo, C. GALLI, *Il disagio della democrazia*, Torino, 2011, pp. 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.

³³ Cfr. P. GERBAUDO, *Il partito digitale. L’organizzazione politica nell’era delle piattaforme*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 234, che evidenzia come: «*la trasformazione tecnico-organizzativa a cui si sta assistendo porta con sé anche una trasformazione ideologica. Il partecipazionismo, l’ideologia che fa della partecipazione il loro fine ultimo, fornisce una giustificazione etica e politica alla piattaforma dei partiti. Questo culto della partecipazione riflette un immaginario del partito come movimento e piazza pubblica, in cui l’opposizione populista del popolo contro l’élite e l’individualismo libertario della cultura libertaria - con il suo sospetto, un tempo detto piccolo borghese, verso ogni forma di gerarchia e rappresentanza - possano trovare una comunanza di intenti*».

³⁴ Cfr., sul punto, la ricostruzione di B. MANIN, *op. cit.*, pp. 186-194. La stessa Corte costituzionale, si dalla sua giurisprudenza più risalente, ha posto un forte accento sul rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e regime democratico, affermando che la prima è «pietra angolare dell’ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969) e «cardine di democrazia nell’ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985); cfr. in materia A. PACE, M. MANETTI, *Rapporti civili: art. 21. Commentario alla Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, pp. XXIV-814.

La libertà dell'opinione pubblica, che nel nostro ordinamento trova copertura costituzionale nel combinato disposto offerto dagli artt. 21 e 49 Cost., viene, infatti, ritenuta elemento essenziale per lo sviluppo di un regime pienamente democratico e risulta, altresì, strettamente collegato al concetto di rappresentanza. È, in altri termini, necessario che, da un lato, i cittadini abbiano accesso all'informazione politica e ciò richiede che il processo di decisione seguito dai governanti sia quanto più pubblico e trasparente possibile; dall'altro, occorre che sia garantita la libertà di espressione in qualsiasi momento.

Illuminante da questo punto di vista è il dibattito che si sviluppò al momento di redigere il I Emendamento della Costituzione americana del 1789. 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»*³⁵. La libertà di opinione, nella sua accezione politica, appare quindi come una caratteristica democratica intrinseca dei governi rappresentativi, in quanto costituisce il mezzo privilegiato attraverso il quale la voce del popolo può giungere ai governanti.

L'espressione pubblica dell'opinione è intesa, da questo punto di vista, come necessario mezzo per controbilanciare la logica della delega a prendere decisioni a terzi soggetti 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.

Se, in un regime rappresentativo, l'unica volontà vincolante dei cittadini è quella espressa nel voto, è, tuttavia, pur vero che, in ogni momento e indipendentemente dalle elezioni, i governati hanno la possibilità di dare voce ad un'opinione individuale o collettiva che differisce 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.

³⁵ 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 KURLAND, LERNER (a cura di), *The Founders' Constitution*, p. 415.

Ad avviso della dottrina³⁶, la libertà dell'opinione pubblica è, inoltre, l'elemento chiave che consente di distinguere il governo rappresentativo dal modello della c.d. "rappresentanza assoluta"³⁷, secondo la quale un gruppo di individui costituisce un'entità politica solo una volta che abbia autorizzato un rappresentante o un'assemblea ad agire in suo nome. La conseguenza di una simile elaborazione teorica è tuttavia che, una volta ottenuta la delega, il rappresentante si sostituisce completamente ai rappresentati. Proprio tale sostituzione non è possibile e ammissibile in un regime rappresentativo moderno, in ragione del fatto che i governati sono messi nelle condizioni di far sentire la loro voce in ogni momento, anche al di là del momento elettorale, per quanto senza che tale voce abbia potere vincolante.

Siffatte considerazioni offrono lo spunto per evidenziare, sin d'ora, un profilo centrale: 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 conserva tale distanza³⁸.

Un ulteriore tratto caratterizzante dei moderni sistemi democratico-rappresentativi va, infine identificato nel c.d. principio di discussione, secondo la tradizionale formula del parlamentarismo liberale del c.d. *government by discussion*: ciò significa che le decisioni pubbliche dovrebbero essere il frutto dello scambio dialogico e del confronto tra i rappresentanti in seno all'assemblea³⁹.

Il Parlamento, che è l'organo istituzionale al centro dei regimi rappresentativi, nasce originariamente proprio con questa funzione. 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, fin dal XVIII e, soprattutto, XIX secolo.

³⁶ Cfr., sempre, B. MANIN, *op. cit.*, pp. 192 ss.

³⁷ Formulata da T. HOBBS, *Leviathan (1651)*, a cura di C. B. MACPHERSON, Harmondsworth, Penguin, 1968, cap. XVI, e cap. XVIII, trad. it. *Leviatano*, Roma-Bari, 2006, pp. 134 -145 ss.

³⁸ Ad avviso di B. MANIN, *op. cit.*, pp. 193-194, in altre parole, «*il governo rappresentativo è un sistema in cui i rappresentanti non possono mai affermare con piena fiducia e certezza "noi siamo il popolo"*».

³⁹ 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*».

Lo stesso Sieyès rileva al riguardo che il dibattito, il disaccordo, il confronto costituiscono la cifra di un sistema fondato sulla rappresentanza, 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, silenziosamente tutte le altre voci. Afferma 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*»⁴⁰.

L'importanza conferita al momento del confronto discende dalla natura collettiva ed eterogenea 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, a un certo punto assunte a maggioranza⁴¹. In una democrazia rappresentativa, ogni decisione pubblica, per divenire tale, dopo essere stata sottoposta alla prova della discussione, necessita, infatti, di ottenere il consenso della maggioranza dei componenti l'assemblea. In altri termini, è «*il consenso della maggioranza, non il dibattito, che fa la legge*»⁴².

Infine, un ultimo elemento strutturale dei regimi rappresentativi va rinvenuto nella circostanza che le moderne Costituzioni pongono sempre, seppur in forme diverse, vincoli e limiti all'attività degli organi dirigenti e all'esercizio del relativo potere decisionale e che tali regole sono modificabili esclusivamente secondo procedure di revisione aggravate.

Trattasi di un profilo che circoscrive i margini di azione degli organi rappresentativi e si lega al carattere rigido delle moderne Costituzioni, le quali fissano una cornice di regole e principi, di ordine super-primario, che rappresentano *le forme e i limiti*, che definiscono sia i margini di intervento dei governati nei processi democratici, sia il perimetro entro cui possono muoversi i governanti nella loro azione⁴³.

⁴⁰ E. SIEYÈS, *Vues sur les moyens d'exécution don't les representants de la Franc pourront disposer en 1789*, Paris, 1789, p. 92.

⁴¹ 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*, cap. VII, par. 96, in Id., *Two Treatise of Government*, a cura di P. CASLETT, Cambridge, 1960, pp. 331-332.

⁴² B. MANIN, *op. 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*».

⁴³ Su questi aspetti, si rinvia a E. W. BOCKENFORDE, *op. cit.*, pp. 246 ss.

Per concludere, può, quindi, affermarsi che il “governo rappresentativo” si caratterizza per il fatto che non intende dare vita ad un sistema in cui la comunità governa se stessa, ma piuttosto un modello incentrato sull’esercizio della delega, nel quale le decisioni sono rimesse ad 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, che si sostanzia principalmente (ma non esclusivamente) nel momento delle elezioni, da tenersi a cadenza regolare⁴⁴.

1.2. La democrazia degli antichi e la ciclica tensione verso un ipotetico “auto-governo” del *demos*: riflessioni sulla nozione di democrazia diretta

Sebbene il modello del governo rappresentativo fu quello che riuscì ad imporsi, è pur vero che, ad allargare lo sguardo, non è stato l’unico sistema sperimentato nel corso della Storia, 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 corso del tempo sono state, infatti, elaborate forme e articolazioni alternative 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 conservato un impatto significativo nel pensiero giuridico e filosofico dei secoli successivi, fino ad avere eco ancora ai nostri giorni.

Il sistema dell’agorà è stato, infatti, preso a riferimento come paradigma e modello ideale di auto-governo del *demos* ed è spesso stato interpretato come esempio di un’autentica e mitica democrazia diretta. Ne sono così sovente stati messi in luce i tratti distintivi e di contrapposizione rispetto al modello di governo rappresentativo, che invece andava progressivamente affermandosi in epoca moderna.

Nel celebre discorso sulla libertà degli antichi contrapposta a quella dei moderni, Benjamin Constant osservava a tal proposito come «*la libertà degli antichi consisteva nell’esercitare collettivamente ma direttamente molte funzioni dell’intera sovranità, nel*

⁴⁴ Cfr. la ricostruzione conclusiva di B. MANIN, *op.cit.*, pp. 212 ss.

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»⁴⁵.

Nonostante le profonde differenze strutturali che dividono la società ateniese dalle moderne società contemporanee, una breve ricostruzione di quell'esperienza pare in questa sede utile, anche in ragione del fatto che, come si avrà modo di illustrare, sovente gli studi sull'*e-democracy* 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, ossia di porsi come obiettivo, nelle versioni più sfumate, di "democratizzare" i modelli di democrazia rappresentativa vigenti e, nelle teorie più estreme, di arrivare a realizzare un vero e proprio sistema di democrazia diretta, nel quale il popolo si auto-governi grazie all'ausilio di strumenti tecnologici, che consentano all'individuo di farsi Stato e sostituirsi così ai rappresentanti⁴⁶.

Sotto questo profilo, è tuttavia importante, anzitutto, 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 frequentemente in assemblea, e si auto-governasse pienamente senza forme di intermediazione.

⁴⁵ B. CONSTANT, *Il discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, 1819, Ed. riuniti, Roma, 1992, p. 50.

⁴⁶ Una simile visione riecheggia nel pensiero dei padri fondatori del Movimento 5 stelle, Gianroberto Casaleggio e Beppe Grillo, v. G. CASALEGGIO, *Web ergo sum*, 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*, Padova, 2017, spec. pp. 60 ss.

Per la verità, gli studi più attenti sulla democrazia ateniese ci offrono una realtà più sfumata⁴⁷.

Anzitutto, è necessario ricordare come l'*ekklesia*, per quanto organo centrale nell'articolazione del 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 per la collettività.

Oltre che dai magistrati, l'assemblea era, infatti, affiancata nella gestione della cosa pubblica dalla *Boulè*, dalle Corti e dai *nomothetai*. La funzione dei magistrati era determinante dal punto di vista amministrativo ed esecutivo, anche se questi non detenevano il potere decisionale (*to kyrion einai*). Le cariche magistratuali erano di natura collegiale, di durata annuale e, soprattutto, frutto di un sistema di estrazione a sorte.

Accanto alle magistrature, stava, come si diceva, 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. Ciascuno dei 139 distretti dell'Attica aveva diritto a un certo numero di seggi in seno al Consiglio. La *Boulè* costituiva, in altri termini, l'organo di maggior peso oltre all'*ekklesia* ed era strettamente legata a quest'ultima, non solo deliberando sulle proposte che dovevano essere prese in considerazione dall'Assemblea, ma detenendo importanti funzioni in ambito militare e in politica estera⁴⁸.

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*⁴⁹. 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

⁴⁷ Cfr. R. DAHL, *Sulla democrazia*, cit., pp. 32 ss; G. FASSÒ, *La Democrazia in Grecia*, Giuffrè, Milano, pp. 11-257, 1999; K. HURT RAAFLAUB, J. OBER, R. V. WALLACE, *Le origini della democrazia nell'antica grecia*, Ariete Edizioni, 2011, pp. 12 – 268.

⁴⁸ Cfr. E. W. BOCKENFORDE, *op. cit.*, pp. 243-244 e bibliografia ivi citata.

⁴⁹ Cfr. B. MANIN, *op. cit.*, p. 22-24.

come effetto quindi quello di porre le decisioni politiche dell'Assemblea sotto il controllo delle Corti⁵⁰.

Nel IV secolo un altro organo, sempre nominato con estrazione a sorte, divenne decisivo: i *nomothetai*; si decise, infatti, che l'*ekklesia* non avrebbe più approvato leggi, ma solo decreti e che le decisioni legislative sarebbero state lasciate a questi ultimi.

Osserva Bernard Manin al riguardo: «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 proporre 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*»⁵¹.

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 direttamente⁵².

Semmai il vero elemento distintivo era rappresentato da un metodo - poi abbandonato dal modello rappresentativo - quale quello dell'estrazione a sorte, che consentiva un rinnovamento ciclico e continuo e permetteva 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

⁵⁰ 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, pp. 19 ss.

⁵¹ B. MANIN, *op. cit.*, pp. 27-28.

⁵² B. MANIN, *op. cit.*, p. 28, che osserva 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 immagine 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».

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. Il sistema di rotazione voleva favorire, quindi, un governo funzionale, evitando che i governanti potessero sfruttare la propria posizione di potere a discapito del resto della popolazione. L'estrazione a sorte sembrava, in altri termini, preferibile all'elezione, poiché permetteva il continuo rigenerarsi dei corpi politici con nuovi membri, impedendo la rielezione dello stesso soggetto.

In sintesi, gli organi richiamati erano considerati parte del governo "diretto", non perché effettivamente vi partecipassero contemporaneamente davvero 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*⁵³.

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*⁵⁴; 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*»⁵⁵. Simili considerazioni tendono quindi a "smitizzare" ancor di più l'idea di un reale auto-governo del *demos*.

Ancora, non bisogna dimenticare che la democrazia ateniese escludeva dalla partecipazione politica la larga maggioranza della popolazione adulta, che non aveva piena cittadinanza (in particolare, le donne, i meteci e gli schiavi). La scarsa inclusività era, quindi, un tratto distintivo della "democrazia" (se di democrazia si può, alla luce di tali rilievi, davvero parlare) degli antichi.

È stato, inoltre, da più parti evidenziato che un simile modello di governo poteva funzionare solo all'interno dei membri della stessa *polis*, quindi esclusivamente in realtà di piccole dimensioni⁵⁶.

⁵³ Cfr. B. MANIN, *op. cit.*, pp. 28 ss.

⁵⁴ Come ricorda G. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 66.

⁵⁵ Così M. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, cit., p. 24.

⁵⁶ Come ricorda, R. DAHL, *La Democrazia e i suoi critici*, Ed. Riuniti, 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* capitolo II).

In definitiva, le considerazioni che precedono portano alla conclusione che la democrazia degli antichi è stata spesso idealizzata agli occhi dei moderni, ma che, in realtà, una vera 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 esprimendosi dinamicamente nella volontà generale, sarebbe da intendersi come inalienabile e non rappresentabile.

A riguardo, è rimasto emblematico un passaggio del celeberrimo *Contratto Sociale*, ove Rousseau afferma: «*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 ratificata 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*»⁵⁷.

Nella visione di Rousseau, pertanto, se la *volonté generale* non può essere divisa, i deputati possono essere soltanto *commissaries*, delegati/mandatari, ma non rappresentanti.

Il rifiuto del concetto di rappresentanza, che Rousseau ritiene essere stata ereditata dal governo feudale, «*da quell'iniquo e assurdo governo nel quale la specie umana si è degradata e in cui il nome di uomo era in disonore*»⁵⁸, è così radicale.

Che un filo rosso tra una visione “idealizzata” della democrazia degli antichi e le teorie del filosofo ginevrino sussista è testimoniato dal fatto che questi, a sostegno delle proprie tesi, ricordi 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 [...] Espongo soltanto i motivi per cui i popoli*

⁵⁷ J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), libro III, Cap. XV, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 180-181.

⁵⁸ J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), libro III, Cap. XV, cit., p. 181.

moderni, che si credono liberi, hanno dei rappresentanti mentre i popoli antichi non ne avevano. Comunque sia, non appena un popolo si dà dei rappresentanti, esso non è più libero, non esiste più»⁵⁹.

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, risultano qui di rilievo le riflessioni elaborate da Karl Marx che, 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*», rileva come l'obiettivo della lotta operaia avrebbe dovuto portare all'auto-governo del popolo, che avrebbe trovato un punto di sintesi nell'identità tra governati e governanti⁶⁰.

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 debbono essere revocabili in ogni momento, secondo il diritto di voto uguale e universale;
- la Comune (composta dall'insieme dei consigli cittadini), che si dovrebbe 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 popolo, i quali agiscono per il popolo e come il popolo⁶¹.

Le elaborazioni teoriche 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*

⁵⁹ J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, 1762, libro III, Cap. XV, cit., 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.

⁶⁰ Cfr. K. MARX, *Erster Entwurf zum «Bürgerkrieg in Frankreich»*, pubblicato in K. MARX/F.ENGELS, *werke*, vol. 17, Berlino, 1962, pp. 541 ss.

⁶¹ Cfr. E. W. BOCKENFORDE, *op. cit.*, pp. 233-235.

facile a ragionare, ed in cui ciascun cittadino possa agevolmente conoscere tutti gli altri»⁶².

Dagli innumerevoli studi che, nel corso del XX secolo⁶³, 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»⁶⁴*. Condizioni ulteriori e imprescindibili per la realizzazione di un sistema di auto-governo.

Non solo. È l'intero sistema politico ed economico ad essersi evoluto, divenendo più complesso. È cambiata l'idea stessa di popolo, non più una *«piccola comunità tutta legata, cementata da un ethos indifferenziatamente religioso morale e politico»⁶⁵*, ma *«una società atomizzata, squilibrata, disordinata»⁶⁶*.

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 riferimento gli organi dirigenti di unità di azione politica e sociale di ogni comunità politico-statale, affinché questa possa costituirsi, mantenersi cementata nel tempo e 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»⁶⁷*.

⁶² J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), libro III, capitolo IV, cit., p. 146. Tanto che lo stesso Rousseau è consapevole che le proprie teorie sarebbero applicabili solo a piccole realtà e che nella “democrazia dei moderni” la democrazia diretta non sia effettivamente praticabile, ma piuttosto un ideale cui tendere.

⁶³ Cfr., ad esempio, G. SARTORI, *op.cit.*, pp. 18 ss.; H. KELSEN, *I fondamenti*, cit., pp. 48 ss.; N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., pp. 20 ss.

⁶⁴ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p.31.

⁶⁵ G. SARTORI, *op. cit.*, p. 157.

⁶⁶ Ivi, p. 19.

⁶⁷ E. CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi*, 1/2017, pp. 3-4; sul punto cfr. anche M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., pp. 109-119.

Si afferma, quindi, la tesi secondo la quale la democrazia come modello di riferimento della forma di Stato moderna non possa essere in alcun modo concepita se non come rappresentativa. La democrazia diretta, nel senso di auto-governo del *demos*, risulta, infatti, 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»⁶⁸.

In questo contesto, di generale affermazione della democrazia rappresentativa come paradigma di riferimento, tuttavia non si è persa completamente l'idea che il popolo debba in qualche forma intervenire, fare sentire la propria voce, anche al di là del solo momento elettorale.

A conferma di quanto ora affermato, le moderne Costituzioni hanno infatti individuato specifici istituti c.d. di democrazia diretta o, più correttamente, di partecipazione popolare, da innestare sul tronco rappresentativo e che potessero essere compatibili con le forme e limiti di tale modello di organizzazione del potere⁶⁹.

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 delle delega.

In particolare, nelle Costituzioni moderne, gli istituti c.d. di democrazia diretta sono concepiti al fine 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»⁷⁰.

⁶⁸ Secondo l'illuminante ricostruzione di E. W. BOCKENFORDE, *op. cit.*, p. 234. Anche C. SCHMITT, *op. 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.

⁶⁹ 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, pp. 82 ss.

⁷⁰ E. CASTORINA, *op. cit.*, p. 6.

A tal proposito, occorre evidenziare, sin d'ora, l'importanza del ruolo delle regole costituzionali, giacché la volontà popolare deve necessariamente tradursi in atti giuridicamente rilevanti che, a loro volta, mediano fra la volontà stessa e le modificazioni che vengono apportate nella realtà che viene regolamentata.

A breve si vedrà come questo inserimento sia stato, tuttavia, alla prova dei fatti tutt'altro che agevole.

Proprio per questa ragione, una volta ricostruito l'*humus* teorico, giuridico e filosofico su cui i due grandi modelli di democrazia - rappresentativa e diretta - si sono andati sviluppando, contrapponendosi, evolvendosi ed integrandosi tra loro, pare ora utile calare momentaneamente la riflessione sulle modalità con cui tale rapporto è andato plasmandosi ed evolvendosi specificamente nell'ordinamento costituzionale italiano.

Ciò offrirà lo spunto per proseguire, in seguito, l'analisi, concentrando l'attenzione su due ulteriori modelli di democrazia sviluppatasi nel corso del tempo (in particolare, quella deliberativa e quella partecipativa).

Una ricostruzione dei principali modelli di democrazia sperimentati e/o teorizzati risulta infatti indispensabile dal momento che l'introduzione di strumenti di *e-democracy*, facendo leva sulla necessità di una rivitalizzazione dei canali della partecipazione e della rappresentanza politica tramite l'introduzione di pratiche informatizzate e disintermediate, tende a mettere in discussione proprio quel (fragile) equilibrio raggiunto dai moderni sistemi costituzionali.

2. La difficile convivenza tra istituti di partecipazione popolare e democrazia rappresentativa nell'ordinamento costituzionale italiano

L'analisi delle modalità con cui i Costituenti hanno coniugato i principi del governo rappresentativo con le istanze di una necessaria dinamizzazione e di un rafforzamento della partecipazione "dal basso" non può che prendere le mosse dal disposto di cui all'art. 1 della Costituzione, architrave dell'intero ordinamento costituzionale, che, da un lato, sancisce come la sovranità appartenga al popolo, ma, dall'altro, si premura di precisare che la stessa debba essere necessariamente esercitata nelle forme e nei limiti prescritti dalla Costituzione.

Forme e limiti, che, come evidenziato in dottrina⁷¹, non sono certo espressione del mito rousseauiano della democrazia diretta e dell'autogoverno del *demos*, ma nemmeno di quel filone liberale secondo il quale la sola forma di democrazia sarebbe stata quella rappresentativa-parlamentare di stampo liberale.

La Costituzione, come si vedrà, fa al contrario propria una concezione che si fonda sulla complementarità tra regime rappresentativo, che rimane il modello di riferimento su cui si struttura l'intero architrave istituzionale, e istituti c.d. di democrazia diretta o, più correttamente, di partecipazione popolare⁷².

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. 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, sin dal principio, la tensione - ma allo stesso tempo la consapevolezza - circa 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 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 spogliava della propria sovranità nel momento elettorale, investendone i rappresentanti⁷³.

⁷¹ *Ex plurimis*, v. A. DI GIOVINE, *op. cit.*, pp. 81 ss; M. OLIVETTI, *Articolo 1*, in (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

⁷² Cfr., sempre, A. DI GIOVINE, *op. 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».

⁷³ Cfr. intervento dell'On. Lucifero in *Resoconto sommario della seduta plenaria della Commissione per la Costituzione*, 22 gennaio 1947, pp. 141-143.

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 continua⁷⁴.

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.

Tali 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 o di democrazia diretta, a seconda delle diverse terminologie e vedute che, in dottrina, come si vedrà a breve, si sono andate in seguito affermando in merito alla corretta qualificazione di tali istituti.

Alla luce di quanto premesso, un primo punto fermo da cui prendere le mosse risiede nella constatazione che, nel modello costituzionale delineato dai Costituenti, la rappresentanza non è pertanto «*un second best, qualcosa di cui ci si debba accontentare faute de mieux (perchè non ci sono più le condizioni materiali in cui fiorì la democrazia dell'agora)*»⁷⁵, 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 dove la 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 rappresentativo⁷⁶; secondo parte della dottrina, si tratterebbe anzi di correttivi democratici al mero “parlamentarismo” o a quello che è stato definitivo come “despotismo rappresentativo”⁷⁷.

⁷⁴ Cfr. intervento dell'On. Tosato, *Resoconto sommario della seduta plenaria della commissione per la Costituzione in seduta plenaria*, 22 gennaio 1947, pp. 141-144.

⁷⁵ M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa popolare e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2019, p. 201.

⁷⁶ Su cui A. DI GIOVINE, *op. cit.*, p. 82.

⁷⁷ Cfr. L. TALMON, *Le origini della democrazia totalitaria*, Bologna, 1967, p. 302.

Ad abbracciare tale impostazione è intervenuta la stessa Corte Costituzionale, che, con sentenza n. 106 del 2002, in sede di conflitto tra enti, nell'annullare la delibera della Regione Liguria, recante *“Istituzione del Parlamento della Liguria”*, in un delicato passaggio della propria 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»*⁷⁸.

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 quindi affermarsi che se, da un lato, il modello costituzionale declina il principio di sovranità popolare innanzitutto tramite i meccanismi tipici del governo rappresentativo, che ne costituisce l'ossatura portante, dall'altro lato, alla rappresentanza non è affidata un'incondizionata *«posizione centrale di motore del sistema democratico»*⁷⁹, sicché l'ordinamento si apre e contempla una serie di strumenti di partecipazione popolare, che indirizzano, integrano e controllano l'attività degli organi di indirizzo politico, quali 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 innanzitutto premettere che la Costituzione assegna a questi istituti caratteristiche e ruoli di volta in volta differenti.

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 106/2002, 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.

⁷⁹ 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.

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, tra i secondi, 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 condizionante⁸⁰.

In una terza categoria si può 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.⁸¹.

⁸⁰ Su cui, *ex plurimis*, G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, pp. 32 ss; A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 1-276; G.M. SALERNO, *Referendum (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 800 ss.; B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 1992, p. 443 ss.; M. LUCIANI, *Commento all'art. 75 della Costituzione italiana*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA - A. PIZZORUSSO, Zanichelli, Bologna-Roma, 2005, spec. pp. 645-652; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. Partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Francoangeli, Milano, 2012, spec. pp. 58 ss.

⁸¹ 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*, Milano, 1953, 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*, 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*, n. 2/1994, pp. 245-260; G. DE VERGOTTINI, *Referendum e revisione costituzionale una analisi comparata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1994; V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, 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, pp. 37 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001, pp. 18-390.

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

L'analisi può prendere le mosse dallo strumento della petizione, disciplinata dall'art. 50 Cost., che si realizza in un semplice 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, 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 istruttorio⁸².

Simili limiti e la contemporanea presenza nell'ordinamento di mezzi più incisivi per interloquire con le istituzioni 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 elettori⁸³.

La formulazione dell'art. 71, comma 2, Cost. finì, pertanto, per attribuire a 50.000 elettori la possibilità di presentare un progetto di legge redatto in articoli, senza, tuttavia, porre alcun obbligo di esame e di deliberazione da parte delle Camere sul testo⁸⁴.

⁸² Cfr. R. ORRÙ, *Art. 50*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, pp. 1002 ss.

⁸³ Cfr. intervento dell'on. Mortati, *seduta della Seconda Sottocommissione per la Costituzione*, 21 gennaio 1947, pp. 846-852.

⁸⁴ Sull'iniziativa legislativa popolare, cfr. A. CERVATI, *Commento all'art. 71 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. BRANCA, *La formazione delle leggi*, tomo I, 1, Zanichelli, Bologna - Roma, 1985, pp. 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*, n. 3/2020, p. 726. Sul tema, cfr. anche M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare. Quale riforma?* in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, pp. 1-33.

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 medesimi: ne è conseguito 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 Parlamento⁸⁵.

Proprio nell'ottica di fornire nuova linfa all'istituto, nel 2018, è stato depositato un disegno di revisione costituzionale dell'art. 71 Cost., che, dopo una prima approvazione alla Camera dei Deputati, è attualmente da tempo fermo in Commissione Affari Costituzionali al Senato (ci si riferisce, in particolare, al disegno di legge costituzionale AS n. 1089, *Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e referendum*).

Non è questa la sede per un'analisi approfondita del testo all'esame delle Camere e del relativo, contrastato, dibattito dottrinale che si è innescato al riguardo. Ci si limiterà, pertanto, a delinearne i tratti essenziali e a riflettere sulle principali conseguenze che un'eventuale approvazione - per il momento invero remota - potrebbe produrre in termini di tenuta dell'impianto rappresentativo complessivamente considerato⁸⁶.

La proposta mira, infatti, essenzialmente ad introdurre nell'ordinamento il c.d. referendum propositivo.

Si prevede che, qualora una proposta di legge, frutto di un'iniziativa legislativa popolare sorretta da almeno 500.000 elettori (si tratterebbe di un'iniziativa legislativa popolare "rafforzata", quindi, che affiancherebbe quella "ordinaria" per la quale si richiedono 50.000 firme), non sia approvata dal Parlamento entro 18 mesi dalla sua presentazione o sia approvata con modifiche "non meramente formali", sul testo originario proposto venga indetto un referendum, a meno che i promotori non vi rinunzino.

Tale referendum sarebbe valido a patto che vi partecipi almeno il 25% degli aventi diritto⁸⁷.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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*, n. 2/2019, spec. pp. 3-6.

⁸⁷ Parallelamente il progetto intende ridurre il quorum di validità, sempre al 25% degli aventi diritto, anche del referendum abrogativo ex art. 75 Cost.; sono poi previste una serie di ipotesi in cui si esclude l'ammissibilità del referendum, quali le leggi di iniziativa riservata; quelle che presuppongano accordi o intese; quelle che richiedano procedure o maggioranze speciali; quelle che non provvedano ai mezzi per far fronte a nuove spese; quelle che non abbiano contenuto omogeneo e, infine, che violino la

La dottrina ha evidenziato come un simile istituto possa essere definito, più nello specifico, come un'iniziativa legislativa:

a) *indiretta*, dal momento che la proposta di legge popolare non è direttamente sottoposta al voto del corpo elettorale, essendo il referendum solo eventuale, subordinato all'esito dei lavori parlamentari. Il referendum è indetto, infatti, al verificarsi di determinate condizioni: l'inutile decorso dei 18 mesi previsti per l'esame o l'approvazione del testo con modifiche non meramente formali; tutto ciò a patto che non si assista alla rinuncia dei promotori, che rivestirebbero, pertanto, un ruolo cruciale.

b) *popolare*, dal momento che l'iniziativa legislativa proviene "dal basso", ossia da una frazione del corpo elettorale (500.000 elettori), rappresentato da un comitato promotore.

c) *propositiva*, dal momento che l'iniziativa popolare è funzionale a creare nuovo diritto (si differenzia, 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.).

I commentatori, pur con accenti diversi, condividono tuttavia l'idea che trattasi 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»*⁸⁸.

Per comprendere meglio le ragioni di una simile iniziativa, può essere utile ricordare le parole con cui l'allora Ministro per i Rapporti con il Parlamento, on. Fraccaro, nel presentare la prima versione del disegno di legge alle Commissioni Riunite di Camera e Senato nel luglio 2018, evidenziava la necessità di *«potenziare e rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta, in modo da rendere più ampia ed effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica»*. *La democrazia diretta infatti conferirebbe ai cittadini "un maggiore potere di controllo sulle attività dei rappresentanti. In particolare, favorisce l'interesse e la conoscenza dei cittadini (...) consentendo loro di acquisire maggiore dimestichezza nei confronti dell'attività legislativa. Allo stesso tempo, induce i politici a una maggiore trasparenza e contribuisce all'efficienza delle*

Costituzione. Il giudizio sull'ammissibilità del referendum verrebbe affidato alla Corte costituzionale, che dovrebbe però 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*, 1-2/2019, spec. pp. 180-181.

⁸⁸ M. LUCIANI, *Audizione innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 13 marzo 2019, p. 1.

istituzioni, aumentando la loro capacità di dare risposte alle domande che provengono dalla società»⁸⁹.

Ad avviso della dottrina maggioritaria⁹⁰, nonostante alcune modifiche migliorative approvate a seguito dell'esame della Camera rispetto alla versione originaria (fra tutte, il fatto che si sia deciso di far venir meno la previsione di un referendum su due testi alternativi, quello proposto con l'iniziativa legislativa popolare e quello approvato dalle Camere, cosa che ne avrebbe esacerbato la contrapposizione e alimentato tensioni tra corpo elettorale e organo rappresentativo, e si sia introdotto un quorum di validità al 25% degli aventi diritto affinché la consultazione sia ritenuta valida), il testo di revisione suscita più di una perplessità.

Da un lato, vi è chi ha evidenziato come la riforma determinerebbe un rapporto di concorso-contrapposizione e non già di equilibrato contemperamento-completamento tra impianto rappresentativo e istituti di partecipazione popolare. A tal proposito è stato, infatti, sottolineato come si potrebbe produrre 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 elettori⁹¹.

Tra i profili più problematici è stato evidenziato quello del rischio di un “congelamento” dell'attività legislativa. Nell'arco temporale dei 18 mesi, infatti, le Camere potrebbero

⁸⁹ On. Fraccaro, *Audizione del Ministro per i Rapporti con il Parlamento*, seduta delle Commissioni Riunite, 12 luglio 2018, pp. 4-8.

⁹⁰ 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*, n.2/2019, 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*, pp. 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*, nn. 1-2/2019, p. 186; M. C. GRISOLIA, *Democrazia diretta e rappresentativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pp. 2-9.

⁹¹ 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*, n. 10/2019, pp. 8 ss; P. CARRETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, pp. 2 ss.

solo o approvare il disegno di legge di iniziativa popolare oppure un testo alternativo, che, tuttavia, rimarrebbe sospeso fino al momento del referendum⁹².

Al congelamento dell'attività legislativa delle Camere e al conseguente ridimensionamento delle sue prerogative fa da contraltare, invece, un ruolo politico di primaria rilevanza, che verrebbe assunto dal comitato promotore. Un organo privo di qualsiasi legittimazione democratico-rappresentativa, che deciderebbe sulla proposta da inviare alle Camere e sarebbe arbitro dell'eventuale rinuncia ad indire il referendum⁹³. Non si nasconde altresì che un simile istituto si apra al rischio che gruppi di pressione organizzati tentino di "riservarsi" alcune materie di loro specifico interesse e sollecitino la presentazione di disegni di legge, impedendo la possibilità di una mediazione⁹⁴.

In altri termini, l'istituto in questione non fungerebbe da stimolo per il legislatore, ma tenderebbe sostanzialmente a sovrastarlo o sostituirlo, con il rischio che *«si determini la prevalenza della democrazia diretta su quella rappresentativa, non tanto su talune questioni di significativo rilievo per la comunità, che incidono su tematiche eticamente sensibili, come fu per i referendum su divorzio, interruzione volontaria di gravidanza, fecondazione medicalmente assistita, ecc. quanto sulla concreta attività legislativa di quotidiana spettanza del Parlamento»*⁹⁵.

È stato così messo in luce come, dietro lo schermo del referendum propositivo⁹⁶, si miri, in realtà, ad introdurre 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 parlamentari⁹⁷. In altri termini, diffusa è la preoccupazione circa la possibilità che ad essere snaturato sia il significato profondo di quelle *forme* e di quei *limiti*, che per il Costituente erano - come abbiamo visto - le *forme* e i *limiti* anzitutto del modello rappresentativo, preordinate a convogliare le istanze del corpo elettorale all'interno delle istituzioni tramite il "setaccio" della rappresentanza.

⁹² V. U. DE SIERVO, *Alcuni gravi difetti di fondo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, pp. 2-4. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089*, cit., pp. 21-23.

⁹³ 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, che critica specialmente l'eccessivo rilievo riservato al comitato promotore.

⁹⁴ U. DE SIERVO, *Alcuni gravi difetti di fondo*, cit., p.3.

⁹⁵ M. BELLETTI, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁹⁶ 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*, n. 1/2019, pp. 201-202.

⁹⁷ Cfr. A. MORRONE, *Audizione presso la I Commissione del Senato della Repubblica Sulla proposta di legge costituzionale*, cit., pp. 18 ss.

Allo stesso tempo, è pur vero che vi sono state prese di posizione che hanno cercato di stemperare le preoccupazioni sollevate poc'anzi, rimarcando, in particolare, come i sistemi rappresentativi necessitino anzi di elementi “dinamizzanti”, che impediscano «*la sclerosi dei meccanismi decisionali*” e contengano, per quanto è possibile, il fenomeno dell'*autoreferenzialità della classe politica*»⁹⁸.

Il referendum abrogativo è, come vedremo nel prossimo paragrafo, l'istituto che l'ordinamento ha concepito proprio a tale scopo, ma, a sostegno, quantomeno parziale, dell'introduzione anche di quello propositivo, è stato messo in luce come l'iniziativa popolare così configurata potrebbe in ipotesi produrre effetti ancor più penetranti, proprio grazie alla sua capacità di sfuggire alla “strettoia” della mera abrogazione⁹⁹.

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 popolare¹⁰⁰ tradizionalmente più rilevante, il referendum.

In disparte le considerazioni in merito al referendum consultivo, istituto che, in conformità all'autonomia riconosciuta dall'art. 123 della Costituzione 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 vincolante¹⁰¹, l'analisi si concentrerà essenzialmente sul referendum abrogativo,

⁹⁸ V. M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum*, cit., p. 203.

⁹⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Audizione innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, cit., p. 4.

¹⁰⁰ Per riprendere la definizione di M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37/2008, p. 163, che, come si vedrà meglio a breve, non ritiene corretto qualificare il referendum come vero e proprio strumento di democrazia diretta.

¹⁰¹ Cfr. B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 1992, pp. 444 ss.; v. anche G. M. SALERNO, in *Referendum (voce)*, cit. par. 5, 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*

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, così, dinamizzarlo.

Da ultimo, si formuleranno alcune considerazioni su un'ulteriore, particolare, tipologia di referendum, ossia quello oppositivo-confermativo previsto ai sensi dell'art. 138 Cost.

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 e difficoltà di innesto di un simile strumento sul “tronco” della democrazia rappresentativa.

Al riguardo, in dottrina si sono tradizionalmente mossi due differenti orientamenti.

Da una parte, coloro i quali propendono per la tesi secondo la quale il referendum sia idoneo ad inserirsi in modo organico nel sistema rappresentativo, senza particolari tensioni o contraddizioni; dall'altra, chi insiste, al contrario, su un perenne conflitto esistente tra le due forme di espressione della sovranità popolare, alternative e difficilmente, se non radicalmente, conciliabili tra loro¹⁰².

La prima tesi si basa su quella concezione, che - come si vedrà a breve - è stata recepita dai Costituenti, che vede la democrazia rappresentativa aprirsi a forme di partecipazione popolare, i c.d. “rami partecipativi” che dovrebbero innestarsi e dare linfa al “tronco rappresentativo”¹⁰³.

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

consigliare l'organo pubblico nel processo decisionale in corso». Sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 118 del 2015, Punto 6 Considerato in Diritto ove può leggersi: «*La disciplina dei referendum regionali ha la propria sede nello statuto regionale, secondo quanto previsto dall'art. 123 Cost. Nell'esercizio dell'autonomia politica a essa accordata da tale disposizione (sentenza n. 81 del 2012), da svolgere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione (ex multis, sentenze n. 81 e n. 64 del 2015), ciascuna Regione può stabilire forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sui propri atti; può introdurre tipologie di referendum anche nuove rispetto a quelle previste nella Costituzione (sentenza n. 372 del 2004); può pure coinvolgere in tali consultazioni i soggetti che prendano parte consapevolmente e stabilmente alla vita della comunità, ancorché non titolari del diritto di voto e della cittadinanza italiana (sentenza n. 379 del 2004)[...] è giuridicamente erroneo equiparare il referendum consultivo a un qualsiasi spontaneo esercizio della libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini, coordinati tra loro. 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. Inoltre, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il referendum assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo*».

¹⁰² Cfr., sul punto, la ricostruzione di A. DI GIOVINE, *op. cit.*, pp. 2-4.

¹⁰³ Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., spec. pp. 166-167.

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 rappresentanti¹⁰⁴.

Oggi, similmente, il referendum, specie nella forma abrogativa, costituisce una forma di sanzione *ex post* nei confronti di una decisione assunta dall'organo parlamentare, che viene giudicata non rispondente alle esigenze della base elettorale¹⁰⁵.

Queste considerazioni preliminari mettono in luce come il referendum sia un istituto che nasce e mantiene un proprio significato all'interno del sistema rappresentativo e non al di fuori di esso¹⁰⁶.

Secondo questa tesi non sarebbe, dunque, corretto qualificare l'istituto referendario come strumento di democrazia diretta, dal momento che l'esercizio diretto del potere da parte del *demos*, che si caratterizza, come abbiamo visto, essenzialmente per la compresenza fisica del popolo in uno stesso luogo (l'agorà) è altra cosa rispetto a tale strumento.

Andrebbe allora definito, più propriamente, come un istituto di partecipazione popolare di tipo istituzionale, che darebbe vita ad un sotto-modello "rappresentativo-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 pubbliche¹⁰⁷.

In altri termini, 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 (con*

¹⁰⁴ Cfr. M. SALERNO, *Referendum (voce)*, cit., pp. 5 ss.

¹⁰⁵ 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*, n. 2/2020, pp. 224-225.

¹⁰⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Il Referendum*, cit., p. 166.

¹⁰⁷ 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 Id, *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*, n. 1/2015, 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*».

questa espressione intendo una partecipazione che è praticata tramite istituti previsti e regolati dal diritto e che produce effetti rivolti direttamente alle istituzioni)»¹⁰⁸.

La differenza rispetto alla petizione e alla iniziativa legislativa popolare va rivenuta 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 l'ordinamento giuridico, esprimendosi su quesiti determinati e puntuali¹⁰⁹.

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»¹¹⁰.

Al contrario, il secondo orientamento dottrinale richiamato, che sottolinea la distanza e l'apparente inconciliabilità tra democrazia diretta, intesa in una sua accezione lata, e democrazia rappresentativa, identifica nell'istituto referendario un canale decisionale

¹⁰⁸ 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».

¹⁰⁹ In particolare, quanto al rapporto con l'iniziativa legislativa popolare, v. M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., p.160 che evidenzia come il referendum abrogativo x 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».

¹¹⁰ 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*, Milano 1978, spec. pp. 157-166.

autonomo, ponendo in evidenza la relazione conflittuale tra le due forme espressive della sovranità popolare; il referendum si configurerebbe come uno strumento il cui significato più profondo sarebbe quello di fungere da limite al rischio di un'ipotetica onnipotenza degli organi rappresentativi¹¹¹, dovendosi conseguentemente negare la possibilità di un 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.

Delle due tesi dottrinali ora sommariamente 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 come «*sistema rappresentativo parlamentare e referendum popolare sono ambedue espressioni dello stesso principio di sovranità del popolo*»¹¹².

Partendo dal presupposto che il popolo fosse sovrano e che l'attività parlamentare fosse strumentale all'esercizio di tale sovranità, il referendum avrebbe dovuto inserirsi come strumento di controllo del 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, dal popolo¹¹³.

2.1.3. Cenni sul dibattito in Assemblea costituente in merito al referendum abrogativo

La discussione in merito alla posizione da riservare al referendum fu tra quelle che impegnò più a lungo l'Assemblea Costituente, suscitando un approfondito confronto, dal quale possono, conseguentemente, trarsi spunti di riflessione interessanti circa la concezione che i Costituenti avevano, più in generale, della partecipazione dal basso.

¹¹¹ Cfr., sul punto, A. DI GIOVINE, *op.cit.*, pp. 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. pp. 262 ss.

¹¹² M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, cit., p. 26.

¹¹³ Cfr. A. DI GIOVINE, *op. cit.*, pp. 6-7. Sulla funzione integrativa del referendum nel disegno costituzionale, cfr., da ultimo, P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, in *Nomos*, n.1/2020, pp. 4 ss.

Per un primo sguardo d'insieme, di sicuro interesse è la lettura del resoconto della seduta della Seconda Sottocommissione del 3 settembre 1946¹¹⁴, introdotta dalla relazione di Costantino Mortati.

Consapevole della necessità di attribuire al popolo una funzione politica propriamente partecipativa e non di sola selezione dei rappresentanti, Mortati individuava nel referendum lo strumento che avrebbe consentito di realizzare tale scopo.

Le due principali funzioni che attribuiva all'istituto si sostanziavano, da un lato, nel mantenere gli organi rappresentativi in contatto continuo con la base elettorale¹¹⁵ e, dall'altro, in una funzione quasi pedagogica e ri-equilibratrice, *«nel senso che potrebbe avere anzitutto l'effetto utile di promuovere l'educazione politica del popolo, predisponendolo a queste consultazioni, e quindi di promuovere una certa idoneità vantaggiosa alla progressiva elevazione dell'attitudine politica popolare nell'apprezzamento dei programmi politici»*¹¹⁶.

Allo stesso tempo, Mortati metteva in guardia dal rischio di una dis-armonizzazione dell'unità dell'indirizzo politico nell'ipotesi di un intervento disarticolato del popolo nel circuito di assunzione delle decisioni vincolanti per la collettività.

La discussione proseguì durante lavori della Seconda Sottocommissione, che si riunì nuovamente nel gennaio del 1947 per discutere sul progetto di articolato, che poi confluirà nell'articolo 75 della Costituzione¹¹⁷.

L'intervento di Mortati¹¹⁸, nello spiegare le ragioni per cui andavano escluse dal progetto da lui proposto alcune ipotesi di referendum, è utile per comprendere quale fosse il punto di equilibrio che si mirava raggiungere nel rapporto tra rappresentanza parlamentare e partecipazione popolare.

Anzitutto, egli propose di escludere il referendum consultivo poiché, individuando il popolo quale organo centrale da cui promana la sovranità, una sua partecipazione non avrebbe potuto limitarsi ad una funzione di semplice emissione di pareri non vincolanti.

¹¹⁴ Cfr. *Resoconto Sommario della Seduta della Seconda Sottocommissione del 3 settembre 1946*, spec. pp. 93-95

¹¹⁵ Contemperandone quella che Mortati definisce "l'onnipotenza dei partiti".

¹¹⁶ Cfr. Intervento dell'On. Mortati, *Resoconto Sommario della Seduta della Seconda Sottocommissione del 3 Settembre 1946*, p. 94.

¹¹⁷ Cfr. resoconto stenografico delle *Sedute della Seconda Sottocommissione del 17-18-20 Gennaio 1947*.

¹¹⁸ Cfr. intervento dell'On. Mortati in *Resoconto Sommario della Seduta della Seconda Sottocommissione del 17 Gennaio 1947*, pp. 818 ss.

In secondo luogo, doveva essere esclusa anche l'ipotesi di referendum preventivi, di modo da tutelare la posizione del Parlamento stesso che, proprio in quanto titolare del potere legislativo, avrebbe visto menomata la sua posizione se fosse stato tenuto a richiedere un previo avvallo popolare.

Interessanti, inoltre, le parole di Mortati, quando propose di escludere qualsiasi tipo di referendum su questioni diverse dalle leggi (come, ad esempio, la revoca del capo dello Stato), dal momento che il popolo non sarebbe "sufficientemente maturo"¹¹⁹ per esprimersi su decisioni di tale rilievo.

Un ulteriore spunto di riflessione sul ruolo da attribuirsi all'intervento delle masse emerge dalla discussione apertasi in seguito alla proposta dell'Onorevole Perassi di escludere il ricorso a referendum nel caso in cui la legge o il progetto di legge in esame fossero stati approvati in Parlamento da una maggioranza qualificata¹²⁰.

Tra coloro che sostenevano la proposta Perassi, vi era chi giustificava il ricorso all'istituto referendario esclusivamente in caso di approvazione della legge da parte di una maggioranza semplice, dato che solo in queste ipotesi vi era ragione di credere ad una "distanza" della volontà popolare rispetto alle scelte parlamentari. Al contrario, nel caso in cui la legge avesse ottenuto un'ampia approvazione presso le Camere, non sarebbe stato giustificato un intervento del popolo, perché il Parlamento già doveva considerarsi rappresentativo della volontà generale.

Non mancarono al riguardo voci contrarie¹²¹, che sostenevano, invece, come dal *quorum* con cui fosse stata approvata una proposta non si sarebbe potuta dedurre la prova che vi fosse un'aderenza più o meno chiara al volere del popolo; quest'ultimo avrebbe anzi dovuto essere libero di intervenire ogni qualvolta si fosse trovato in dissenso con quanto deciso nelle aule parlamentari, indipendentemente dalla convergenza trovata in quella sede.

Dalle parole dei Costituenti un filo rosso può, quindi, anzitutto rintracciarsi nella comune necessità che il referendum venisse strutturato come "correttivo" all'attività parlamentare,

¹¹⁹ Cfr. intervento dell'On. Mortati in *Resoconto Sommario della Seduta della Seconda Sottocommissione del 17 Gennaio 1947*, pp. 818 ss.

¹²⁰ Cfr. dell'On. Perassi in *Resoconto Sommario della Seduta della Seconda Sottocommissione del 17 Gennaio*, pp. 820-822.

¹²¹ Cfr. intervento dell'On. Einaudi in *Resoconto Sommario della Seduta della Seconda Sottocommissione del 17 Gennaio 1947*, pp. 823 ss, che evidenzia come ben è possibile che «*disegni di legge che rappresentino soltanto la volontà di piccole minoranze di elettori, possono essere approvati da una grande maggioranza del Parlamento*».

sebbene, come abbiamo visto, diverse configurazioni dell'istituto fossero state prospettate.

Altra questione su cui si incentrò la discussione riguardava l'ammettere o meno il referendum su di una proposta di iniziativa popolare che fosse stata già respinta dal Parlamento. Sul punto si aprì un acceso confronto tra l'on. Fabbri e l'on. Mortati¹²². Il primo riteneva che la collaborazione del popolo alla formazione delle leggi dovesse limitarsi esclusivamente ad un diritto di veto sulle decisioni assunte dal Parlamento e non anche ad un diritto di assumere le vesti del legislatore.

Mortati, al contrario, sosteneva una simile previsione, ponendo l'accento proprio sullo scontro tra Parlamento e base elettorale, esistente, a suo dire, sia nel caso di referendum su una proposta di iniziativa popolare non approvata dal Parlamento, che su di una legge approvata da quest'ultimo, ma non condivisa dal popolo e successivamente abrogata.

Emergeva quindi una diversa concezione della funzione correttiva da attribuirsi all'intervento popolare. In un caso, la compartecipazione delle masse alla formazione delle leggi poteva ammettersi esclusivamente nell'ipotesi in cui queste si fossero manifestate contrarie ad una legge approvata dal Parlamento e si risolveva dunque in un potere esclusivamente "negativo" di abrogazione. Mentre, nell'altro, la funzione correttiva-integrativa avrebbe permesso al popolo di incidere "positivamente" sull'attività legislativa parlamentare.

Le difficoltà nel cercare di coniugare rappresentanza e partecipazione popolare emersero anche nel confronto che si sviluppò intorno al tema dell'ammissibilità del referendum preventivo¹²³. In particolare, l'On. Grassi si dichiarò contrario ad un uso in via preventiva dell'istituto referendario, poiché sosteneva che in questo modo si sarebbe dato nelle mani del popolo un potere di veto, consentendogli di bloccare, in funzione ostruzionistica, qualsiasi legge già approvata dal Parlamento.

Ciò premesso, il dibattito sul referendum ritornò a farsi vivo quando, nell'ottobre del 1947, l'Assemblea costituente si riunì per decidere definitivamente sul progetto di articolato.

Le principali obiezioni furono mosse contro la proposta di prevedere un referendum sospensivo e possono riassumersi, da un lato, nel carattere di veto che questo avrebbe

¹²² Cfr. intervento dell'On. Fabbri e dell'On. Mortati in *Resoconto Sommario della Seduta della Seconda Sottocommissione del 21 e 22 gennaio 1947*, pp. 854 ss.

¹²³ *Resoconto sommario della seduta plenaria della Commissione per la Costituzione del 29 gennaio 1947*, pp. 231-233.

finito per assumere, quindi nella capacità di arrestare il procedimento legislativo, privandolo di certezza e definitività; dall'altro, nel timore che potessero essere proprio i partiti (che facilmente avrebbero ottenuto le firme necessarie) ad organizzarsi per turbare o sospendere l'attività legislativa delle Camere. Un ulteriore motivo venne espresso dall'On. Ruini, che fece presente come mancasse in capo al popolo quella competenza tecnica necessaria per esprimere un giudizio compiuto sulle leggi¹²⁴.

Particolarmente esaustive risultano le considerazioni avanzate dall'On. Bozzi. Il fatto che una minoranza sarebbe stata in ipotesi in grado di sospendere l'entrata in vigore di una legge, approvata dall'organo titolare della potestà legislativa e rappresentativo della nazione intera, avrebbe significato di fatto sostituirsi alla volontà del Parlamento che, nell'ottica dei Costituenti, doveva necessariamente rimanere «*l'unico e vero rappresentante della volontà popolare*»¹²⁵.

Il timore di attribuire al popolo un potere di veto sulle scelte parlamentari, con il rischio di ostruire l'attività legislativa e determinare pericolosi cortocircuiti portò, infine, i Costituenti ad accantonare il referendum sospensivo, lasciando alla base elettorale esclusivamente il potere di intervenire in funzione abrogativa e negativa, come poi definitivamente previsto dall'art. 75 della Costituzione.

Tra le ulteriori questioni esaminate, l'Assemblea costituente si interrogò altresì sulla proposta di attendere il decorso di un certo periodo di tempo dall'entrata in vigore di una legge prima di poter indire il referendum abrogativo. Anche in questo caso, la discussione che si sviluppò ci restituisce uno spaccato circa il differente peso che le varie anime dell'Assemblea intendevano attribuire alla partecipazione popolare nell'ordinamento costituzionale che si andava costruendo.

Le posizioni più radicali furono sostenute dall'On. Gullo¹²⁶, secondo il quale, in presenza di una legge non più "sentita" dal popolo come conforme alla propria volontà, anche il Parlamento, in quanto emanazione diretta del popolo medesimo, avrebbe percepito l'esigenza di intervenire e l'avrebbe fatto attraverso il normale procedimento di

¹²⁴ Cfr. Intervento dell'On. Ruini - *Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di giovedì 16 Ottobre 1947*, p. 1269, che rileva: «*un'obiezione più radicale che può addursi per il referendum sulle leggi, e specialmente per quello sospensivo e preventivo è che il giudizio sulla legge richiede una competenza tecnica, sia pur elementare che non risiede nella massa del popolo; e perciò appunto si ricorre ad elezione di scelti rappresentanti*».

¹²⁵ Cfr. intervento dell'On. Bozzi - *Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di giovedì 16 Ottobre 1947*, pp.1261-1262.

¹²⁶ Intervento dell'On. Gullo in *Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di giovedì 16 Ottobre 1947*, p. 1276.

abrogazione, senza necessità quindi di passare attraverso il referendum. Sugeriva così, se non di eliminare direttamente il referendum, almeno di fissare un termine breve per proporlo, decorso il quale non sarebbe più stato ammesso un intervento del popolo.

In disparte queste tesi più radicali, la discussione sulla previsione di un termine si concentrò sull'ammissibilità o meno di un termine iniziale.

Chi si dichiarava ostile all'apposizione di un termine partiva proprio dalla premessa, opposta alle considerazioni di Gullo, che il Parlamento non fosse sempre "perfetto" interprete della volontà popolare, ma che anzi il referendum nascesse proprio con l'intento di rimediare ad un possibile disaccordo tra la volontà popolare e le Camere. Al riguardo l'On. Moro acutamente affermava: «*ammettere il referendum significa ritenere appunto la possibilità di questo disaccordo, di una minore comprensione da parte delle Camere nei confronti di una evoluzione della coscienza pubblica, la quale può manifestarsi e operare sin dal primo momento in cui la legge è entrata in vigore*»¹²⁷. Il popolo sarebbe, quindi, dovuto essere libero di chiedere l'abrogazione di una legge, indipendentemente dalla durata della sua vigenza.

Un altro motivo di contrarietà all'apposizione di un termine ruotava attorno al concetto stesso di sovranità popolare. Muovendo dal presupposto che la sovranità appartiene al popolo e una volta accolto in Costituzione l'istituto referendario, non sarebbe stato concepibile impedire l'esercizio di tale fondamentale strumento di sovranità per un determinato arco temporale¹²⁸.

Nel momento in cui 500mila elettori avessero chiesto l'abrogazione di una legge, indipendentemente dal periodo della sua vigenza, il referendum avrebbe dovuto avere, pertanto, luogo.

Tra coloro che invece propendevano per l'apposizione di un termine, sono di particolare interesse le considerazioni dell'On. Fabbri, che giustificò la sua posizione richiamando ancora una volta la concezione del Parlamento quale "espressione della sovranità popolare" e "rappresentante della nazione"¹²⁹.

Sosteneva, infatti, che se, da un lato, si era negato spazio al referendum sospensivo proprio sull'assunto che l'organo rappresentativo, nel momento in cui adotta un

¹²⁷ Cfr. intervento dell'On. Moro in *Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di giovedì 16 Ottobre 1947*, p. 1281.

¹²⁸ Cfr. intervento dell'On. Clerici in *Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di giovedì 16 Ottobre 1947*, p. 1273.

¹²⁹ Cfr. intervento dell'On. Fabbri in *Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di giovedì 16 Ottobre 1947*, p. 1281.

provvedimento, è espressione della volontà generale, avrebbe dovuto ammettersi che, solo dopo il decorso di un certo periodo di tempo, si sarebbe potuto attestare «*una certa sordità nella sensibilità del parlamento*»¹³⁰ a modificare una legge non più rispondente alle esigenze del popolo e quindi si sarebbe potuto ammettere il referendum abrogativo. Consentire al popolo di intervenire immediatamente avrebbe, peraltro, potuto trasformare la natura del referendum, da mezzo eccezionale per abrogare una legge o un atto avente forza di legge, a strumento arbitrario nelle mani dell'opposizione, che avrebbe potuto stimolare l'intervento del popolo su di una decisione già assunta dalla maggioranza¹³¹.

Il dibattito si concluse con la decisione dell'Assemblea costituente di eliminare dall'articolo ogni riferimento della data di vigenza della legge per l'indizione del referendum, ammettendo la possibilità che il popolo intervenisse in qualunque momento per il tramite, tuttavia, della sola abrogazione.

Infine, l'Assemblea Costituente passò all'esame di un'ultima questione, particolarmente delicata, concernente le materie da escludersi dalla consultazione referendaria e che furono identificate nelle leggi tributarie, di approvazione dei bilanci, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di amnistia e indulto.

Anche in questo caso, dalla lettura degli interventi si percepisce il timore che potessero essere affidate al giudizio popolare materie troppo complesse e delicate.

Il dibattito si concentrò soprattutto sulle leggi di ratifica dei trattati internazionali. Coloro i quali volevano ammettere il referendum non vedevano ragione di vietare al popolo di impedire la ratifica di un trattato giudicato iniquo o pericoloso¹³²; al contrario, i contrari sostenevano si trattasse di questioni troppo delicate per poter essere lasciate ad un intervento diretto da parte delle masse, poiché avrebbero rischiato di turbare la vita politica del Paese e le relazioni con gli altri Stati.

Ritorna qui, ancora una volta, il richiamo alle Camere quale “espressione della Nazione” ed “emanazione del popolo”, che, in quanto tali, avrebbero costituito una garanzia per decidere su queste materie, così spinose¹³³.

¹³⁰ Cfr. intervento dell'On. Fabbri in *Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di giovedì 16 Ottobre 1947*, p. 1281.

¹³¹ Cfr. intervento dell'On. Cortese in *Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di giovedì 16 Ottobre 1947*, p. 1282.

¹³² Cfr. intervento dell'On. Nobili in *Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di giovedì 16 Ottobre 1947*, pp. 1286-1289.

¹³³ Cfr. intervento dell'On. Lucifero in *Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di giovedì 16 Ottobre 1947*, p. 1288 che osservava: «*le Camere sono espressione della Nazione e del popolo e che i trattati internazionali vanno portati per la ratifica alle Camere. Non si può sempre portare la politica estera al voto popolare. Speriamo che questo un giorno sia possibile, ma questo creerebbe allo Stato*

La decisione cui si giunse, ossia di escludere dal referendum un novero di materie prestabilite ritenute di particolare delicatezza, dimostra l'intenzione dei Costituenti di voler circondare l'utilizzo di tale istituto, che già era stato limitato alla sola abrogazione, di una serie di ulteriori cautele, per consentirne un utilizzo corretto e funzionale alle sue potenzialità e un suo inserimento armonico nel circuito rappresentativo, onde scongiurare possibili degenerazioni o abusi.

In conclusione, ciò che emerge dal dibattito sorto in Assemblea Costituente è l'idea di fondo che il popolo, le masse, avrebbero dovuto limitarsi ad una partecipazione collaterale, negativa, alla funzione legislativa, ma non per questo meno importante rispetto all'operato del Parlamento.

Più precisamente, si può desumere, da un lato, la volontà di rendere gli strumenti di partecipazione popolare realmente preordinati a correggere le disfunzioni del sistema rappresentativo, incidendo sulla determinazione dei tempi e contenuti dell'agenda politica e così limitare il rischio di chiusura e auto-referenzialità del sistema dei partiti; dall'altro, scongiurare i rischi derivanti da un intervento diretto e disarticolato del popolo nel circuito decisionale e negli equilibri tipici di un sistema rappresentativo.

Non si volle, quindi, dare vita ad uno strumento di "democrazia diretta", come impropriamente spesso si afferma, ma piuttosto configurare un istituto, che avrebbe dovuto essere preordinato, almeno in teoria, 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»*¹³⁴.

2.1.4. Le croniche difficoltà di inserimento del ramo referendario sul tronco rappresentativo

Sebbene, come si è avuto modo già di rilevare, il referendum conservi una propria ragione d'essere solo entro il sistema rappresentativo, poiché nasce e si afferma come parte di tale sistema di organizzazione dei poteri e di governo, durante tutta la storia repubblicana

italiano, in determinate circostanze, una tale inferiorità, che potrebbe avere conseguenze dolorose proprio per il popolo la cui sovranità vogliamo tutelare. Le Camere sono emanazione del popolo e possono dare una garanzia sufficiente».

¹³⁴ Come ricorda M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., p. 178.

l'istituto ha, per la verità, trovato non poche difficoltà ad innestarsi nel circuito della rappresentanza.

La dottrina ha identificato alcune 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 politico¹³⁵.

Prova tangibile di quello che è stato definito il "muro dell'interposizione rappresentativa"¹³⁶ può essere rintracciata, in primo luogo, nel fatto che l'istituto referendario sia, come noto, 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 e 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 con la Democrazia Cristiana¹³⁷. 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.

Con fatica, quindi, dopo circa un ventennio, si arrivò all'approvazione della legge n. 352 del 1970; 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 del referendum¹³⁸.

¹³⁵ 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, *op.cit.*, pp. 8-10; P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della c.d. Democrazia diretta*, cit., p. 3;

¹³⁶ L'espressione è di A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, cit., p.8.

¹³⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., pp. 174-175;

¹³⁸ Cfr. A. CHIMENTI, *Storia del referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 29 ss.

E proprio l'esito, imprevisto, del referendum a favore del divorzio nel 1974, segnando una profonda sconfitta della DC e avendo ripercussioni sugli equilibri politici, con una successiva forte affermazione del PC alle elezioni amministrative del 1975 e, soprattutto, a quelle politiche del 1976, dimostrò plasticamente tutte le potenzialità, dirompenti e imprevedibili, dell'istituto referendario.

Ciò spiega anche in parte perché i partiti maggiori, negli anni a seguire, abbiano fatto ricorso con parsimonia allo strumento¹³⁹.

In questo quadro, non è un caso che a spingere per il ricorso all'istituto fu un piccolo partito, quello Radicale, che vide nell'istituto in esame uno strumento di lotta politica particolarmente utile nel tentativo di scardinare gli equilibri politico-partitici, che si erano cristallizzati nella c.d. Prima Repubblica¹⁴⁰.

La partecipazione "dal basso" venne così strumentalizzata politicamente¹⁴¹.

Parallelamente 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 parlamentare¹⁴².

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 crescente) astensione.

¹³⁹ 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., pp. 94.

¹⁴⁰ Per un'analisi della strategia referendaria radicale si veda, ad esempio, A. PANEBIANCO-M. TEODORI, *Referendum e conflitto politico* e M. PANNELLA, *Il referendum per l'attuazione della Costituzione*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, costituzione. Rispondono i giuristi*, Atti del primo convegno giuridico organizzato dal gruppo parlamentare radicale, svoltosi a Firenze l'8-9 ottobre 1977, Giuffrè, Milano, 1978, spec. pp. 167-174.

¹⁴¹ 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, *op.cit.*, p. 8; A. CHIAPPETTI, *Il referendum nel disegno e nella effettività costituzionale*, cit., pp. 94-95.

¹⁴² 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 appartenendo 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».

Inizialmente tale prassi si rivelò infruttuosa (emblematica la vicenda del referendum elettorale del 1991 sulla c.d. preferenza unica, quando l'allora segretario del PSI invitò, invano, gli italiani a disertare le urne), mentre, in seguito, essa ha rappresentato una delle cause del fallimento di molti referendum abrogativi¹⁴³.

Ulteriori indizi della difficile interlocuzione fra 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 trasformazione interna del sistema dei requisiti di ammissibilità (formali e sostanziali), ha finito per tessere «una rete fitta (anzi una ragnatela)» attorno all'istituto referendario¹⁴⁴.

È stato così evidenziato 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»¹⁴⁵.

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.

La dottrina ha, quindi, concluso come da tutti questi elementi 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»¹⁴⁶.

¹⁴³ 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. Si è trattato delle richieste referendarie riguardanti: le modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (54,81%), la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (54,82%), la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare (54,79%) e il legittimo impedimento per le alte cariche dello Stato (54,78%) (tutti celebrati nella tornata del 12 e 13 giugno 2011). Si tratta di un mutamento radicale in ordine alla partecipazione popolare alle consultazioni referendarie, che (...) fino alla metà degli anni Novanta in tre soli casi (su 38) non aveva attinto alla soglia della maggioranza degli aventi diritti al voto.*»

¹⁴⁴ Cfr., sempre, P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, cit., p. 5.

¹⁴⁵ Cfr. P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, cit., p. 7.

¹⁴⁶ P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, cit., p. 7.

A mancare, in generale, è stata quindi un'attenzione e una sensibilità dei diversi attori istituzionali sulle possibilità di un innesto, armonico, 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 le potenzialità dello strumento referendario, testimoniata dai crescenti livelli di astensione.

2.1.5. Il referendum costituzionale ex art. 138 Cost.

Come noto, l'art. 138 Cost. riserva, nel caso in cui nel corso della procedura di revisione costituzionale in seconda deliberazione si sia raggiunta una maggioranza superiore a quella assoluta ma inferiore ai due terzi, a cinquecentomila elettori, cinque consigli regionali, o un quinto dei componenti di ciascuna Camera, la possibilità di chiedere un referendum sul testo approvato dal Parlamento.

A differenza che nell'ipotesi del referendum abrogativo ex art. 75 Cost., al popolo è, quindi, in questo caso, riservato il potere, giuridicamente vincolante, di confermare o respingere una deliberazione già assunta dalle Camere in sede di revisione costituzionale. L'analisi dell'istituto e della sua evoluzione nel corso del tempo offre interessanti spunti di riflessione a dimostrazione della difficoltà di inserimento incontrata dagli istituti di partecipazione popolare entro il circuito rappresentativo.

Anche con riferimento al referendum costituzionale, 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 costituzionale¹⁴⁷.

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 costituzionale¹⁴⁸.

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ Cfr. ancora P. CARNEVALE, *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, cit., p.10.

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 fin da subito una serie di problemi applicativi non irrilevanti.

La dottrina aveva, infatti, fino ad allora riconosciuto al referendum costituzionale una funzione meramente oppositiva, identificandolo come strumento a garanzia delle minoranze che volessero ribaltare sul terreno della votazione popolare decisioni assunte dal Parlamento in merito a determinate scelte di revisione costituzionale¹⁴⁹.

Tale natura sarebbe dimostrata «*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*»¹⁵⁰.

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 approvare¹⁵¹.

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 paritario¹⁵² che, da ultimo, con riferimento al referendum, tenutosi nel settembre 2020, sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari¹⁵³.

¹⁴⁹ Cfr., *ex plurimis*, G. GUARINO, *La revisione della Costituzione - Il Referendum*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1948, pp. 130 ss.

¹⁵⁰ Così chiaramente M. LUCIANI, *Il referendum*, cit., p. 171.

¹⁵¹ Cfr. G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n.1/2002, p.119.

¹⁵² 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.

¹⁵³ In questa occasione 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 stessa.

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 (o comunque del tessuto costituzionale) vigente, si converte in congegno garante della sua revisione, spostando il suo principio ispiratore dal favor Constitutionis latae, al favor Constitutionis ferendae, finendo per pericolosamente inclinarsi verso utilizzi di tipo plebiscitario*»¹⁵⁴. 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 assunta¹⁵⁵.

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 riscontrata, 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 comune¹⁵⁶. Ciò, tuttavia, rischierebbe di minare la

¹⁵⁴ P. CARNEVALE, *I rischi dell’utopia della cd. Democrazia diretta*, cit., p.12.

¹⁵⁵ Cfr. ad esempio, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell’esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 8; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti*, in *Federalismi*, n. 2/2016, pp. 13 ss.

¹⁵⁶ Cfr. P. CARNEVALE, *I rischi dell’utopia della cd. Democrazia diretta*, cit., pp. 15-16, 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

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 del procedimento di revisione costituzionale, che l'art. 138 Cost affida al corpo elettorale.

2.1.6. 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" e di "contrapposizione", più che di integrazione rispetto alle decisioni assunte dagli organi parlamentari.

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 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 e peso 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.

Una prima pronuncia, di sicuro rilievo ai fini della presente analisi, è rappresentata dalla sentenza n. 496 del 2000. In quell'occasione la Corte Costituzionale era stata chiamata a decidere della legittimità della legge della Regione Veneto, recante

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.

“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 quello 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 apparentemente più tenue - quale quella del referendum consultivo - potesse essere chiamato a pronunciarsi su provvedimenti intesi a innovare l’ordinamento costituzionale.

Nell’escludere tale possibilità, la Corte fa 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 costituzionale¹⁵⁷.

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.

In quest’ultima, infatti, il referendum è solo eventuale e in più, 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: da quanto precede, ad avviso del Giudice delle Leggi, deriva la considerazione che la revisione costituzionale sia, in primo luogo, potere della rappresentanza politica nazionale¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Cfr. N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell’innovazione costituzionale*, in *Giur cost.*, 2000, pp. 3823-3287, secondo cui «*la sentenza conosce accenti inusualmente brutali, nonché affermazioni così perentorie, da apparire forse eccessiva*».

¹⁵⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 496 del 2000, punto n. 4.2 Considerato in diritto, 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*

Ne discendono, inoltre, due corollari fondamentali.

Il primo è che il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale. Il secondo che *«l'intervento del popolo non è a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento, che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti»*¹⁵⁹. Ma ciò che soprattutto non è ammissibile - dice la Corte - 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 nazionale¹⁶⁰.

Non vale nemmeno l'obiezione che nel caso di specie si tratti solo di un referendum consultivo. Sarebbe, invero, ad avviso del Giudice delle Leggi, *«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»*¹⁶¹.

Più in generale, la Corte mette in guardia dai rischi di sistema di un uso distorto dell'istituto referendario. Afferma, in conclusione, il giudice costituzionale che *«un'utilizzazione impropria di un istituto preordinato a rinsaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati e che giammai potrebbe risolversi nella semplice*

politico-parlamentare. All'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene infatti solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici».

¹⁵⁹ Corte cost., sent. n. 496 del 2000, punto n. 4.2 Considerato in diritto.

¹⁶⁰ 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»*

¹⁶¹ Corte cost., sent. n. 496 del 2000, Punto n. 5 Considerato in diritto.

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»¹⁶². Dalle parole della Corte, accanto all'idea che il referendum debba inserirsi armonicamente sul "tronco" rappresentativo, si accompagna quindi un'estrema cautela - se non una certa diffidenza - circa la forza dirompente e potenzialmente conflittuale che un uso non intermediato della partecipazione popolare potrebbe produrre sui fragili equilibri del sistema istituzionale.

In termini in parte differenti può essere, invece, letta la sentenza n. 199 del 2012, ove il Giudice delle Leggi sembra valorizzare con più forza il valore 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. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011; 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. 112/2008, nonostante quest'ultima previsione fosse stata, poco tempo prima, abrogata in via referendaria.

In disparte la disciplina specifica della normativa in parola, ciò che in questa sede rileva è, in particolare, il punto della motivazione della pronuncia, nel quale il Giudice delle Leggi giustifica il divieto di riprodurre disposizioni abrogate tramite referendum, giungendo così a dichiarare illegittima la disciplina impugnata.

Con riferimento al divieto di ripristino della normativa abrogata, afferma la Corte come: *«un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale 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, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia*

¹⁶² Corte cost., sentenza n. 496 del 2000, Punto n. 6 Considerato in diritto.

determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto»¹⁶³.

La dottrina si è divisa sul giudizio da dare alla presa di posizione del giudice costituzionale¹⁶⁴. Da una parte, coloro i quali hanno giudicato positivamente la scelta della Corte, la quale avrebbe fatto chiarezza su un profilo - quello concernente il rapporto tra potere referendario e potere legislativo - che si rivela determinante per un sistema costituzionale maturo.

Muovendo dal riconoscimento che gli strumenti c.d. di democrazia diretta debbano trovare una concreta integrazione nel modello rappresentativo, la Corte 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»¹⁶⁵.*

Entrambi i procedimenti normativi 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 consociati.

In quest'ottica sottrarre al legislatore la legittimazione a porre nel nulla l'esito referendario si giustificerebbe 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 legislatore¹⁶⁶.

Nell'impostazione della Corte e dei commentatori più favorevoli alla decisione, sembra appunto rintracciarsi una valorizzazione del ruolo della partecipazione dal basso, che

¹⁶³ Corte cost., sent. n. 199 del 2012, Punto n. 5.2.2. Considerato in diritto.

¹⁶⁴ Cfr., a commento della decisione, i contributi di A. MANGIA, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3 /2013, pp. 1-4; R. DICKMANN, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *Federalismi*, n. 23/2012, 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, pp. 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.

¹⁶⁵ Così A. MANGIA, *op.cit.*, p. 4.

¹⁶⁶ Cfr., sul punto, sempre A. MANGIA, *op. 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, manifestatasi 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».*

troverebbe dimostrazione in una sorta di “plusvalore democratico” che il Giudice delle Leggi avrebbe finito così per riconoscere all’istituto referendario¹⁶⁷.

Proprio tale esito è stato evidenziato, invece, come elemento di criticità della decisione da coloro i quali hanno mostrato una serie di riserve nei confronti della pronuncia, sostenendo al riguardo che il ragionamento della Corte potesse anzi essere ricondotto a quell’orientamento culturale che afferma l’esistenza di un primato delle manifestazioni proprie della c.d. democrazia diretta nei confronti di quelle tipiche della democrazia rappresentativa¹⁶⁸. Secondo tali autori alla delibera referendaria si potrebbe tutt’al più riconoscere una forza passiva peculiare sul piano politico¹⁶⁹, ma non su quello più strettamente 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 quindi 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 procede la Costituzione è di natura dialettica (ma non conflittuale) e, di conseguenza, *«porre sullo stesso piano la volontà popolare e quella facente capo al complesso Parlamento-Governo, in quanto entrambe forme di esercizio della stessa sovranità»*¹⁷⁰.

Se ne sarebbe dovuto dedurre che, qualora il Parlamento intenda reintrodurre la disciplina eliminata in via referendaria nonostante il persistere delle condizioni oggettive presenti al momento della consultazione popolare, esso dovrebbe essere libero di farlo, quantomeno da un punto di vista giuridico-costituzionale, assumendosene semmai la relatività responsabilità, di natura politica, di fronte agli elettori.

¹⁶⁷ 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*, Vallecchi, Firenze, 1969, VI, spec. pp. 170-171.

¹⁶⁸ Cfr. R. PINARDI, *op. cit.*, p. 2896, che ritiene non condivisibile la tesi secondo la quale il referendum godrebbe di un “plusvalore democratico”, sia alla luce dell’analisi dell’effettivo funzionamento dell’istituto quale strumento di carattere decisionale, sia perché esso sarebbe privo di quel carattere di immediatezza che dovrebbe contraddistinguere l’esercizio della sovranità popolare a tale scopo.

¹⁶⁹ 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 giustificerebbe in ragione della *«percezione del più immediato rapporto esistente tra popolo e corpo votante, rispetto a quello tra popolo e organi rappresentativi»*.

¹⁷⁰ R. PINARDI, *op. cit.*, p. 2900.

Sul tema della faticosa e intricata ricerca di un equilibrio tra referendum e modello rappresentativo-parlamentare, la Corte costituzionale torna a pronunciarsi qualche anno più tardi, con la nota sentenza n. 118 del 2015¹⁷¹.

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. Inoltre, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il referendum assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo. Per questo, i referendum popolari, nazionali o regionali, anche quando di natura consultiva, sono istituiti tipizzati e debbono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa*»¹⁷².

La Corte 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; conseguentemente ribadisce la necessità che il meccanismo referendario si inserisca armonicamente nelle dinamiche rappresentative e rispetti i limiti previsti dall’ordinamento.

Logica conseguenza di tale argomentazione è la conclusione cui la Corte approda con riferimento ai quesiti che vanno ad incidere su scelte fondamentali di ordine costituzionale, dichiarando incostituzionali le relative previsioni legislative regionali.

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? Sì o No?*», poiché proponendo «*prospettive di*

¹⁷¹ 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*, n. 20/201, 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*, n. 3/2015, p. 759 ss; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona: una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 6/2015, pp. 1141-1155.

¹⁷² Corte cost., sent. n. 118 del 2015, Considerato in diritto n. 5.

secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano» risultava del tutto incompatibile con i principi supremi dell'unità ed indivisibilità della Repubblica¹⁷³.

Pari sorte seguono i quesiti nn. 2, 3, 4, 5 della legge n. 15.

In particolare, nel vagliare la legittimità dei quesiti nn. 2 e 3 (relativi al trattenimento dei tributi versati o riscossi nella Regione), i giudici costituzionali hanno fatto ampio ricorso ai limiti di ammissibilità dei referendum previsti dallo Statuto della Regione Veneto, parametro interposto rispetto all'art. 123 Cost.: in questa prospettiva, i due quesiti avrebbero comportato, ancor prima che un'alterazione degli equilibri della finanza pubblica e dei principi costituzionali in materia di bilancio e di solidarietà fiscale, la violazione del limite oggettivo delle «leggi tributarie» previsto dagli artt. 26 e 27 dello Statuto «in armonia con la Costituzione». Parimenti i quesiti nn. 4 e 5 vengono dichiarati illegittimi in quanto involgono, entrambi, «scelte di livello costituzionale», precluse ai referendum regionali.

Secondo l'interpretazione della Corte, infatti, l'unico significato plausibile del quesito n. 4 (che chiedeva la cancellazione totale dei vincoli di destinazione) prospetterebbe la revisione dell'art. 119 Cost. Analogamente, anche la richiesta contenuta nel quesito n. 5, ossia quella di includere il Veneto tra le Regioni a Statuto speciale, implicherebbe una revisione, non praticabile per via referendaria, dell'art. 116 Cost¹⁷⁴.

La Corte giunge ad un esito differente 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.

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*»¹⁷⁵. In altri termini, un quesito così strutturato «*non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti*

¹⁷³ Cfr. Corte cost., sent. n. 118 del 2015, Considerato in diritto n. 7.2.

¹⁷⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 118 del 2015, Considerato in diritto nn. 8.4, 8.5, 8.6.

¹⁷⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 118 del 2015, Considerato in diritto n. 8.3.

costituzionalmente previsti»¹⁷⁶, collocandosi nel binario segnato dall'art. 116, comma 3, Cost¹⁷⁷.

Ad avviso della dottrina, se, sullo sfondo, continua, infatti, a 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 regionale¹⁷⁸. Se quindi, da una parte, la Corte ribadisce la necessità che i referendum si calino, sempre e senza alcuna esitazione, entro le forme e i limiti del sistema rappresentativo, dall'altra, sembra aprire quantomeno a forme di ipotesi di referendum consultivo che non precludano

¹⁷⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 118 del 2015, Considerato in diritto n. 8.3.

¹⁷⁷ 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. Afferma, con riferimento al rapporto tra la sentenza in esame e il precedente della pronuncia n. 496 del 2000, D. TEGA, *Venezia non è Barcellona*, cit., p. 1154, che «L'argomento procedurale è espressamente smentito: allorché si afferma che una cosa è un referendum consultivo preliminare all'iniziativa di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., un'altra – e distinta – il procedimento che incomincia con tale iniziativa. Nondimeno, in modo estremamente laconico, è confermato che “i referendum regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale. L'aderenza, nelle conclusioni, ai precedenti fa sentire la Corte dispensata dalla necessità di rimettere in discussione il fondamento dell'affermazione appena trascritta: ma, evidentemente, essa non può che riposare sul delicato equilibrio istituito dall'art. 138 Cost. tra la funzione di rappresentanza generale del Parlamento e le altre istanze politiche potenzialmente coinvolte nella revisione costituzionale. In ultima analisi, la sentenza conferma gli approdi della giurisprudenza anteriore; eppure, almeno sul piano teorico, rispetto all'impostazione dei principali precedenti si registra una certa tensione, forse non del tutto risolta. Ad avviso di chi scrive, è proprio questo il tratto maggiormente in contrasto con l'apparente linearità della decisione»

¹⁷⁸ 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 varieghe 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 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». Sul punto v. anche F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia e l'indipendenza*, cit., pp. 759 ss., che rileva: «alla luce della sentenza n. 118, e dei suoi diretti precedenti, si possono ricavare alcuni «punti fermi» in materia di referendum regionali: a) la possibilità che i quesiti riguardino «anche ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale»; b) il divieto di sottoporvi scelte di rilievo costituzionale; c) a fortiori, il divieto di sottoporvi scelte in contrasto con i principi supremi (in primis quello d'indivisibilità della Repubblica); d) la loro sindacabilità in relazione alle norme statutarie».

a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti e che non determinino una sovrapposizione tra procedimento referendario e altri procedimenti scanditi dalla Costituzione, quale quello, già menzionato, di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Da ultimo, di particolare interesse per la tematica di cui si tratta, sono le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella recente 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 e amministrative.

In sintesi, i ricorrenti lamentavano come l'abbinamento delle consultazioni referendaria ed elettorale 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; in altri termini, la sovrapposizione della campagna per le elezioni amministrative e regionali, per sua natura altamente politicizzata, a quella per il referendum costituzionale avrebbe comportato il pericolo di una valutazione politica anche rispetto a quest'ultimo; più in generale, paventavano il rischio di una illegittima contaminazione di istituti di matrice ontologicamente differente.

La Corte rileva come la parte ricorrente abbia 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, emerge che - a fronte della situazione eccezionale legata all'epidemia - non siano addotte circostanze, che risulterebbero esse stesse eccezionali, in ragione delle quali l'accorpamento delle consultazioni inciderebbe sul diritto all'effettuazione del voto referendario e sul suo esercizio, tanto che la Corte rileva che *«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 della democrazia rappresentativa, non separata da essa (sentenza n. 118 del 2015)»¹⁷⁹.

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 il modello di democrazia parlamentare, accolto dalla Costituzione repubblicana.

3. Nuovi modelli di democrazia

Come reazione all'apatia e alle difficoltà riscontrate dai regimi rappresentativi, da un lato, e di fronte al carattere spesso utopistico (e talora pericoloso) degli obiettivi posti dai teorici della democrazia diretta, 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" tra la società e le istituzioni¹⁸⁰.

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 dispositivi, che possano favorire il coinvolgimento di tutti cittadini interessati nei processi decisionali di rilevanza pubblica¹⁸¹.

In altri termini, filo rosso che accomuna tali esperienze è essenzialmente quello di stimolare una progressiva e più significativa "democratizzazione" dei regimi

¹⁷⁹ Corte cost., ord. n. 195 del 2020.

¹⁸⁰ Cfr., sul punto, 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».

¹⁸¹ *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, 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, 2010, pp. 6-45.

rappresentativi¹⁸², ritenuti eccessivamente “minimalisti”¹⁸³, di modo da scongiurare il rischio che il ruolo del corpo elettorale sia ridotto 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”.

Mentre, tuttavia, 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 per una connotazione più pratico-applicativa.

Nelle pagine che seguiranno si analizzeranno i tratti essenziali di questi due modelli, ponendone in luce analogie e differenze, nonché verificando in quale rapporto si siano posti con le forme e i limiti che i moderni sistemi costituzionali, fondati sulla logica della rappresentanza, pongono, come si è avuto modo già di rilevare, all’esercizio della sovranità popolare.

3.1. La democrazia partecipativa

Una prima, approssimativa, definizione di democrazia partecipativa può essere tratta, per differenza, dalle più note nozioni con cui confina - democrazia rappresentativa e

¹⁸² Su cui, per esempio, U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quarantana anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 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: l’involuzione viepiù marcata dei partiti, la personalizzazione talora estrema delle maggiori cariche politiche a livello sia dello stato che degli enti territoriali, e in definitiva una forma di vero e proprio populismo, la perdurante crisi di efficienza degli apparati pubblici, la prevalenza grave e crescente dell’economia e della finanza sulla capacità di intervento dei pubblici poteri anche in dipendenza della globalizzazione».

¹⁸³ 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».

democrazia diretta - come una sorta di “identità intermedia”, che con queste ultime si incrocia e si relaziona¹⁸⁴.

Come dimostrato dagli studi più rilevanti in materia, tale modello mira 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»¹⁸⁵.

La democrazia partecipativa svolge, quindi, una funzione di apertura delle procedure decisionali pubbliche e un allargamento della base dell'azione di governo¹⁸⁶. 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 partecipano nella formazione di una decisione o altra attività pubblica, con un ruolo forte di entrambe»¹⁸⁷.

Non, quindi, una forma di agire unica, né un singolo dispositivo avente una fisionomia puntuale e uniforme, ma un insieme di procedure e 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»¹⁸⁸.

Le differenti declinazioni e 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 collettivi¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Questa la posizione espressa da U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., pp. 6-7.

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ Cfr. Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Italia e in Europa. Nuove esperienze democratiche nel nuovo continente*, Roma, 2009, p. 77.

¹⁸⁷ U. ALLEGRETTI, *La Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 3.

¹⁸⁸ Così U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 18. Sul punto v. anche Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *op. cit.*, pp. 288 ss., che rimarcano come l'ibridazione e la contaminazione tra esperienze diversificate sia la norma delle pratiche partecipative.

¹⁸⁹ Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, cit., pp. 65-75.

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 fondamentale, che è possibile registrare come tratto identificativo di tali pratiche, 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 dalla 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 complessiva delle persone, e soprattutto di quelle che non dispongono di un potere sociale, politico ed economico incisivo¹⁹⁰.

Da questo punto di vista, la democrazia partecipativa rappresenta un terreno privilegiato per consentire alle categorie tradizionalmente più svantaggiate la partecipazione ai processi collettivi, con una chiara impronta solidaristica, diretta a rimuovere disuguaglianze, discriminazioni e asimmetrie¹⁹¹.

Segue un principio che si potrebbe denominare di “*impegno delle istituzioni nella procedura*”, necessario per conferire alla partecipazione dal basso la sua effettività.

Nella prospettiva offerta dalla democrazia partecipativa le istituzioni sono, quindi, chiamate ad attivarsi entro il processo partecipativo al fine di assicurare una serie di

¹⁹⁰ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 29.

¹⁹¹ Cfr. U. ALLEGRETTI, *La Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 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». Tuttavia, la partecipazione di tutti gli interessati comporta, inevitabilmente, l'adozione di vari metodi di selezione, diversamente utilizzati nelle varie esperienze partecipative: in particolare, si ricorre frequentemente all'autoselezione, alla selezione mirata, alla selezione casuale, su cui cfr. L. BOBBIO (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubettino, 2007, pp. 179 ss, che rileva come da ciò derivi l'impossibilità, nella realtà pratica, di consentire la piena partecipazione di tutti i cittadini.

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 istanze¹⁹². A ciò dovrebbe, specularmente, corrispondere un analogo impegno partecipativo da parte dei cittadini, che, invece, è risultato spesso, salvo rare eccezioni, piuttosto scarso¹⁹³.

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 programmi¹⁹⁴.

Ulteriore elemento fondamentale va rinvenuto nella necessità di assicurare una discussione autentica, ponderata, che si riveli idonea a trasmettere le proposte e a canalizzare le istanze provenienti dal “basso”. Si tratta di un profilo di contatto, come vedremo, con le teorie sulla democrazia deliberativa.

Per il momento può affermarsi che una discussione ponderata, elaborata in condizioni di *isegoria* tra tutti i soggetti interessati, sia presupposto indispensabile 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, infatti, dovrebbe rendere possibile la formulazione di proposte alternative rispetto a quella su cui si apre la procedura, 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.

¹⁹² 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. Ne seguono una serie di altri requisiti. Tra di essi, una posizione di imparzialità tra il proprio punto di vista e quelli dei partecipanti e verso ciascuno di questi. L'imparzialità può essere garantita da una autorità dotata di sufficiente indipendenza quali la Commissione nazionale del dibattito pubblico francese e l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione toscana; ed è questo in ogni caso il requisito necessario a coloro a cui è demandata la conduzione del singolo processo partecipativo».

¹⁹³ Cfr. U. ALLEGRETTI, *La Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 9.

¹⁹⁴ Per tale ragione, la democrazia partecipativa, a differenza di quella referendaria, non dovrebbe quindi mai essere “occasionale”, garantendo, al contrario, la partecipazione anche per provvedimenti dello stesso tipo e per quelli che si ripetono con cadenze temporali, cfr. U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato*, cit., pp. 10-11.

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 partecipative¹⁹⁵.

Si pone, poi, il tema, di sicuro rilievo, 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 e 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 i 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 stessa¹⁹⁶.

Infine, le procedure partecipative si connotano per la necessità di un costante monitoraggio da parte del popolo, sia durante l'attività, sia, *ex post*, in sede di controllo del rendimento del percorso partecipativo e di realizzazione della decisione¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., spec. pp. 16-17. L'Autore evidenzia altresì che la democrazia partecipativa ha «*come sue componenti, entrambe essenziali, tanto la necessità di argomentazione delle opposte ragioni, quanto la mobilitazione attorno alle posizioni dei partecipanti [...] l'evazione del dibattito che la componente deliberativa richiede induce a collocare in punti particolarmente alti del diagramma le esperienze nelle quali si riesce a integrare la dimensione tecnica oggi sempre più presente nelle varie questioni. Al di là della capacità di portare alla luce il sapere quotidiano di coloro che sono implicati nelle situazioni, la democrazia partecipativa è tanto più convincente quanto più i cittadini ordinari riescono a impadronirsi delle componenti tecniche dei problemi coinvolti e a misurare le proprie argomentazioni tenendo conto di esse*».

¹⁹⁶ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato*, cit., p.12, si chiede: «*Ma che effettività avrebbe la partecipazione se potesse essere impunemente scartato quanto emerge da essa? Non c'è dubbio che quando l'applicazione della partecipazione viene presa sul serio, è difficile che le risultanze emerse non incidano più o meno profondamente sull'elaborazione e i contenuti della decisione finale, e tutte le teorie deliberative, in primis la versione habermasiana, puntano proprio su questo come sulla ragione e il senso stesso della democrazia deliberativa e partecipativa. E quest'effetto risulta facilitato quando vi sia la determinazione di criteri di discussione e di decisione. Per assicurare tale risultato, le esperienze italiane sembrano garantire la presenza di un obbligo di motivazione nel caso di respingimento delle risultanze della procedura, fatto proprio infatti dalle leggi toscana ed emiliana. Tuttavia, sono presenti in numerosi processi congegni diversi, e non solo elementi politici e di fatto, che mirano a vincolare almeno parzialmente l'autorità decidente al contenuto delle scelte e delle risultanze - magari consacrate da una votazione - del percorso partecipativo. Semmai le decisioni vere e proprie assegnabili ad un potere deliberante dei cittadini siano quelle su oggetti "piccoli", come la destinazione di modeste somme per lavori di manutenzione o per altre limitate scelte di assetto urbano e nella gestione di certi servizi sociali*».

¹⁹⁷ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., pp. 41-42 «*non c'è dubbio che la partecipazione abbia bisogno di essere convalidata da un monitoraggio efficace della messa in opera delle decisioni condivise. Accadrà infatti di frequente, e la realtà è lì a confermarlo, che, restando il più spesso la realizzazione degli interventi e*

Chiariti i tratti essenziali e i principi informatori delle pratiche e dei dispositivi in esame, si ritiene ora utile dare conto di alcune delle esperienze concrete più rilevanti, dal momento che, come accennato, il tratto distintivo del presente modello è da rinvenirsi nella sua natura eminentemente pratico-applicativa.

Da questo punto di vista, si può osservare che le esperienze di democrazia partecipativa tendono ad affermarsi, dapprima, specie nei Paesi latino-americani, per poi disseminarsi, a macchia di leopardo, anche nei Paesi europei 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 brasiliana¹⁹⁸.

L'esperienza di *Porto Alegre* viene presto presa come esempio paradigmatico, dal momento che 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; come si vedrà meglio a breve, 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 fissata¹⁹⁹.

Più nello specifico, in un contesto di forte scontro sociale, agli inizi degli anni '90, la giunta del *Fronte Popolare*, che aveva da poco vinto le elezioni, si impegnava a creare una struttura partecipativa che permettesse di coinvolgere anche i non eletti nelle decisioni 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 questo periodo si assiste alla stabilizzazione della situazione finanziaria della città: il bilancio partecipativo si rivela, pertanto, un «*dispositivo originale, coerente e funzionale*»²⁰⁰.

delle opere affidata alle strutture amministrative – tolto il caso in cui si proceda ad affidarle in gestione a entità sociali, per esempio nell'ambito di una pratica di autogestione o di sussidiarietà (ma anche allora il problema sussiste) – si abbia inesecuzione o inadeguata o ritardata esecuzione di quanto deciso in forma partecipativa. È evidente l'importanza che la società svolga o partecipi al controllo, tanto più che la mancanza di seguito delle decisioni toglierà fiducia nella democrazia partecipativa e la porrà in crisi».

¹⁹⁸ Su cui l'esaustiva ricostruzione di Y. SINTOMER, U. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma, 2009, spec. pp. 33-39.

¹⁹⁹ Cfr. G. FIORIGLIO, *op. cit.*, pp. 103-104.

²⁰⁰ Cfr. U. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa*, cit., p. 35.

Centrato sugli investimenti municipali, esso poggia su due dimensioni fondamentali. Una territoriale, anzitutto, dal momento ogni porzione del comune definisce le proprie priorità e ne discute con i suoi vicini; la seconda è tematica, stante il fatto che ad ogni ambito di intervento settoriale di competenza del Comune corrispondono delle riunioni e dei comitati specifici.

A livello dei vari quartieri vengono tenuti numerosi incontri, il cui compito è esaminare più da vicino i bisogni e le istanze della popolazione.

A scala distrettuale vengono, inoltre, create delle assemblee generali - ripetute annualmente - e forum partecipativi permanenti, che permettono di coordinare le priorità e di accompagnare la messa in opera dei progetti votati.

A livello centrale, invece, si istituisce il Consiglio del Bilancio partecipativo (COP), che si riunisce più volte al mese ed è deputato alla sintesi delle istanze provenienti dai vari territori, a negoziare la proposta complessiva, a gerarchizzare le priorità con l'amministrazione municipale e a definire le regole del gioco della partecipazione per l'anno seguente.

Le assemblee sono aperte a tutti, su base volontaria, e i delegati eletti sono sotto la stretta sorveglianza della propria base elettorale di riferimento, obbedendo così agli obblighi di un mandato di fatto imperativo²⁰¹.

L'insieme del processo partecipativo è sottoposto a regole molto precise, riesaminate ed emendate ogni anno. La scelta dell'ordine delle priorità, in particolare, si effettua 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 riscontrate in termini di infrastrutture e dell'offerta di servizi pubblici nelle diverse parti della città.

Obiettivo è coniugare la giustizia sociale con la logica maggioritaria e garantire una democratizzazione delle scelte tecniche.

In 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 partecipativa²⁰².

²⁰¹ Cfr. U. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa*, cit., p. 36.

²⁰² Cfr. U. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa*, cit., p. 36.

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.

L'idea di fondo che muove tale esperienza di democrazia partecipativa è, infatti, che la democratizzazione, di cui si fa portatore il bilancio partecipativo, debba andare a vantaggio dei ceti sociali più deboli, con l'intento di assicurare un buon governo dei conti pubblici e contrastare fenomeni clientelari corruttivi²⁰³.

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 migliore *accountability* dell'operato dei dirigenti politici e amministrativi, nonché stimolare la mobilitazione degli strati popolari con l'obiettivo ultimo di assicurare una maggiore giustizia sociale nella distribuzione delle risorse²⁰⁴.

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, quello che si è registrato è stata una "disseminazione" di pratiche partecipative assai varie, collocabili su diverse scale di partecipazione, sia di intensità, che territoriali.

Con riferimento al caso italiano, le più significative 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 Francia²⁰⁵; si fanno strada, inoltre, tendenze a 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).

²⁰³ Su cui T. GENRO, U. DE SOUZA, *Il bilancio partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, Limbiate, 2002.

²⁰⁴ Cfr. U. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa*, cit., pp. 36-37.

²⁰⁵ 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*, n. 7/2017, pp. 1-19.

Parallelamente si estendono 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 (fin 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 l'importante caso della regione Lazio, che ha condotto in forma partecipata 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 municipi²⁰⁶.

Dalle analisi condotte si rileva che il bilancio partecipativo in Italia è stato, quindi, diffuso soprattutto a livello comunale (specie di piccole dimensioni, ovvero al di sotto dei 15.000 abitanti).

Dopo la prima esperienza di Grottammare si assiste difatti ad un incremento delle esperienze con un picco nel 2008, quando risultavano ben 125 esperienze attive, per assistere poi ad un lento declino²⁰⁷. Si è trattato, tuttavia, spesso di esperienze sporadiche, dalla durata solo annuale²⁰⁸.

²⁰⁶ Cfr. L. BARTOCCI, G. GROSSI, D. NATALIZI, S. ROMIZZI, *Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia*, in *Azienda pubblica*, n. 1/2016, p. 42, secondo cui «L'impressione ricavabile da tali studi è di un quadro estremamente dinamico: la situazione del nostro Paese appare in continua evoluzione, una sorta di cantiere aperto connotato da "caos creativo"».

²⁰⁷ Cfr. L. BARTOCCI, G. GROSSI, D. NATALIZI, S. ROMIZZI, *Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia*, cit., pp. 46-48 ss.

²⁰⁸ Cfr. L. BARTOCCI, G. GROSSI, D. NATALIZI, S. ROMIZZI, *Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia*, cit., p. 47, che rilevano: «i cicli di BP hanno assunto carattere occasionale: dopo un solo anno l'esperienza è definitivamente cessata. L'analisi mostra anche come 63 amministrazioni (il 24,14% del totale) abbiano ripetuto più di due cicli di BP. Al di là del più volte richiamato effetto di spinta, poi conclusosi, prodotto da apposite politiche regionali, occorre citare anche altre possibili cause di fragilità del fenomeno: un'eccessiva identificazione con il proponente politico del BP, con conseguente interruzione dell'esperienza alla sua sostituzione (nel 2009 in molti comuni si sono svolte le elezioni amministrative); l'impatto della crisi finanziaria e la conseguente politica dei tagli alle amministrazioni locali promossa dal governo; la difficoltà a superare diffidenza e resistenza culturale interne alle organizzazioni pubbliche interessate».

Quanto ai soggetti promotori, nel nostro Paese, si è registrata una netta prevalenza di iniziative di tipo politico, siano essi organi individuali (Sindaco e singoli Assessori) o collegiali (Giunta e Consiglio). Infine, in più della metà delle esperienze (176 sui 261 casi complessivi) la discussione è stata di tipo multi-tematica. Ciò segnala un trend evolutivo rispetto alla prima stagione maggiormente focalizzata sulla realizzazione di opere di tipo urbanistico. 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'investimento²⁰⁹. 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 mondiale²¹⁰, 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 negli anni 2005-2010 e con un picco, come detto, nel 2008. Nell'interpretazione del dato vanno considerati almeno due importanti aspetti, ad avviso dei commentatori: in alcune regioni gli aiuti finanziari concessi *ad hoc* hanno influenzato significativamente prima la nascita e poi l'interruzione delle pratiche di bilancio partecipative; è poi possibile ipotizzare che la crisi intervenuta a partire dal 2008 abbia appunto svolto un ruolo rilevante²¹¹.

Il livello istituzionale di riferimento rimane, come detto, sempre l'ente locale, soprattutto di dimensioni piccole o 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 o addirittura in metropoli (come Buenos Aires, Chicago, Denver e New York) o casi a livello regionale (soprattutto in Sudamerica).

²⁰⁹ V. L. BARTOCCI, G. GROSSI, D. NATALIZI, S. ROMIZZI, *Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia*, cit., p. 50.

²¹⁰ Cfr. Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi*, cit., pp. 385 ss.

²¹¹ Cfr. L. BARTOCCI, G. GROSSI, D. NATALIZI, S. ROMIZZI, *Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia*, cit., pp. 52-53.

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.

Ciò che risulta con maggiore evidenza dalle analisi è, inoltre, un utilizzo scarsamente deliberativo dello strumento. I dati sulla scarsa propensione a definire ed esplicitare in anticipo il budget delle risorse “in palio”, quelli sulla mancanza di un target specifico di riferimento del processo, nonché quelli sulla molteplicità dei temi trattati spingono a pensare alla promozione di meccanismi lontani dalle logiche proprie della democrazia deliberativa²¹².

Tra i dibattiti pubblici più rilevanti, invece, assistiamo a quello che, nella città di Genova, ha interessato il nuovo braccio autostradale detto “Gronda di Ponente”, la cui discussione, promossa dal comune di concerto con la società responsabile dell’autostrada, ha condotto ad un progetto, che ha modificato quelli previamente elaborati e che fa discendere la demolizione di case prevista per realizzare l’opera da un numero di circa 900 ad una novantina²¹³.

In definitiva, può concludersi che le esperienze di democrazia partecipativa si caratterizzano per l’obiettivo comune di garantire un «*maggior relazionamento tra società e istituzioni*»²¹⁴.

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 vengono utilizzati. 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 per questioni anche di politica nazionale²¹⁵.

²¹² Cfr. L. BARTOCCI, G. GROSSI, D. NATALIZI, S. ROMIZZI, *Lo stato dell’arte del bilancio partecipativo in Italia*, cit., p. 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 intravedere 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*».

²¹³ Cfr. L. BOBBIO, *La specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, pp. 285-297. Cfr., anche, C. Corsi, *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, pp. 175-182.

²¹⁴ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2010, p. 295.

²¹⁵ Cfr. la ricostruzione di U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 3.

La società e i cittadini dovrebbero rivestire, almeno nelle prospettive dei promotori, un ruolo “forte”, sia come singoli che attraverso associazioni, e agire nell’intera procedura, in fase sia di iniziativa, sia di istruttoria, così come nella consultazione e nel momento della decisione, per quanto non sostituendosi agli organi preposti. Le istituzioni, rappresentative e amministrative, d’altro canto, sarebbero chiamate ad un ruolo collaborativo, rimanendo, altresì, depositarie della decisione finale²¹⁶.

In conclusione, la democrazia partecipativa o, più correttamente, le pratiche di cui si compone, 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 caratterizza, al contrario, 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 studi²¹⁷.

²¹⁶ V. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 13. Secondo l’Autore tali istituzioni «non sono dunque affatto spodestate dal loro ruolo, ma questo subisce una diversa declinazione rispetto alle procedure puramente rappresentative e burocratiche dal dover accettare l’interazione autonoma del pubblico».

²¹⁷ Tra i più significativi contributi sulla democrazia deliberativa, si ricordano, senza pretesa di esaustività, 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; S. MACEDO (a cura di) *Deliberative Politics, Essay on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, New York - Oxford, 1999, pp. 1-289; B. ACKERMAN, J.FISHKIN (a cura di) *Debating Deliberative Democracy*, Malden (MA), Blackwell, 2003, pp. 1-182; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, 2011, pp. 271-293; J.L.MARTÌ, *La repubblica deliberativa. Una teoria de la democrazia*, Madrid-Barcelona, 2006; M. BARBERIS, *Tre modi per la crisi della democrazia*, in *Teoria politica*, 2011, pp. 358 ss.

Esempi paradigmatici di strumenti a base deliberativa possono rinvenirsi nei sondaggi deliberativi, nel sorteggio sotto forma di *consensus conference*, nelle *Town Halls* americane²¹⁸.

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 vista²¹⁹.

La procedura, aperta a tutti i soggetti interessati in condizioni di *isegoria*, dovrebbe essere pubblica, continuativa, trasparente e autoreferente²²⁰. L'elemento centrale sarebbe rappresentato dalla forza del miglior argomento e l'unica forma di coazione nel dibattito consisterebbe «*nella coercizione senza coercizione delle buone ragioni*»²²¹.

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*»²²².

Chiarito l'*humus* teorico entro cui vanno a collocarsi le diverse proposte 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 giungere a circoscrivere un chiaro perimetro definitorio attorno alla nozione di democrazia deliberativa²²³. Ci troveremmo, pertanto, di fronte a un chiaro esempio di "indefinizione" giuridica dell'ambito di applicazione. Le differenti radici culturali e

²¹⁸ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., pp. 16-17.

²¹⁹ Cfr. G. FIORIGLIO, *op. cit.*, spec. pp. 108-111; v. anche R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, cit., pp. 65-76.

²²⁰ Cfr. J. L. MARTÌ, *La democrazia deliberativa e i diritti a garanzia della procedura*, in *Ragion pratica*, n. 30/2008, pp. 141-143.

²²¹ B. CELANO, *La forza dell'argomento migliore*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 9/2009, p. 229 ss.

²²² Cfr. J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto*, cit., Milano, 1996, p. 380. Più in generale, nella concezione di Habermas il processo deliberativo dovrebbe consentire il raggiungimento delle conclusioni mediante un libero scambio di ragioni a favore e contro nell'ambito di una sfera pubblica attiva.

²²³ Su cui, per tutti, la posizione di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi*, n. 1/2017, spec. pp. 2-7.

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.

Sul punto, le risposte che vengono offerte dalla dottrina deliberativista sono diversificate: si va, infatti, da trattazioni a taglio squisitamente teorico²²⁴, a proposte elaborate con diretto riferimento alle istituzioni rappresentative²²⁵, fino alla prospettazione di proposte che integrano le istituzioni rappresentative, come nel noto caso del c.d. *Deliberation Day*, da tenersi immediatamente prima dell'elezione del Presidente degli Stati Uniti²²⁶.

A complicare il quadro vi è, inoltre, la tendenza di alcune correnti 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 ancor più difficile giungere ad una definizione comune²²⁷.

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

²²⁴ Cfr., ad esempio, l'impostazione di J. BOHMAN, *Public Deliberation*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1996.

²²⁵ 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*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, pp. 1-306; J. ELSTER, *Deliberation and Constitution Making*, in Id. (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, CUP, 1998, pp. 97-122; C. F. ZURN, *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*, Cambridge, CUP, 2007, pp. 1-376.

²²⁶ Su cui B. ACKERMAN, J. FISHKIN, *Deliberation Day*, in B. ACKERMAN, J. FISHKIN (a cura di), *Debating Deliberative Democracy*, Malden (MA), Blackwell, 2003, pp. 7 ss.

²²⁷ Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., pp. 5-6.

reciproco, dalla ponderazione delle conseguenze e delle diverse scelte disponibili, dalla ricerca di una posizione comune.

Tali elementi incontrano, tuttavia, difficoltà a trovare concreta applicazione 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 compromessi²²⁸.

In altri termini, il carattere deliberativo, che dovrebbe informare il processo decisionale pubblico nell'ottica dei deliberativisti, richiederebbe condizioni di partenza, quali la posizione paritaria dei partecipanti (l'*isegoria* greca di cui si detto *retro* al paragrafo 1.2), l'abbandono da parte degli stessi di ogni atteggiamento egoistico e personale, il ricorso ad argomenti imparziali e condivisi 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, mentre potrebbe essere realizzabile nelle arene deliberative di piccole dimensioni della società civile²²⁹, nella realtà degli Stati nazionali deve fare i conti con la presenza delle assemblee parlamentari e con la complessità dei relativi processi decisionali²³⁰.

Abbastanza sorprendente è anche il sostanziale silenzio dei deliberativisti sui partiti politici che, pur con le criticità che si riveleranno 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 interessano²³¹.

²²⁸ V. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., pp. 10-12, che rileva: «a ben guardare, l'ambiguità della posizione dei deliberativisti - da un lato infatti si ritiene che il principio di discussione abbia un carattere pervasivo, interessando tutti i processi decisionali pubblici e dall'altro si glissa o si ammette espressamente che esso non possa trovare applicazione nei confronti delle istituzioni rappresentative - 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».

²²⁹ Sotto questo profilo la democrazia deliberativa si incrocia, come si vedrà a breve, con gli istituti di democrazia partecipativa.

²³⁰ 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. È insomma complicato immaginare una maggiore apertura delle assemblee parlamentari. Al più, si potrà ritenere che i sistemi elettorali proporzionali sono più vicini alla logica della DD che non i sistemi maggioritari».

²³¹ 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

Orbene, date queste premesse, la dottrina che più si è interrogata su tali tematiche, ha proposto un'interessante chiave di lettura, cioè quella di considerare la democrazia deliberativa come un ideale normativo cui tendere, cui ispirarsi, 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*»²³².

In altri termini, una riflessione sulla democrazia deliberativa dovrebbe 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*»²³³.

Semmai 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*»²³⁴.

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 della democrazia rappresentativa; le teorie sulla democrazia deliberativa pongono 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,

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.

²³² R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., p. 9; Id, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, cit., p. 68, che rileva che «*quello di democrazia deliberativa è un ideale normativo di democrazia, strutturato intorno a due requisiti comuni alle molteplici versioni: il carattere deliberativo dei processi decisionali e l'inclusività degli stessi*».

²³³ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., p. 9.

²³⁴ Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., p. 14, che precisa come «*in questi casi molto discussa è stata la questione relativa all'uguale partecipazione di tutti gli individui e i gruppi [...] Anche in questa ipotesi le proposte sono molto diversificate, muovendosi dalla consapevole presa d'atto di agire nell'ambito di società caratterizzate da una strutturale disegualianza a proposte ispirate, piuttosto che da un generico diritto di partecipare, da un principio of plural qualitative equality, in base al quale il finanziamento pubblico delle associazioni e dei gruppi dovrebbe avvenire tenendo conto di alcuni elementi strutturali (importanza, differenze significative, ostacoli che incontrano i gruppi, credibilità, organizzazione interna)*».

contemplato come attore che, insieme ad altri, delibera su questioni, a volte anche molto importanti, che lo riguardano da vicino. 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 alla realtà esistente, 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 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 possibile²³⁵.

3.3. Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: quale rapporto?

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 e le regole 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 partecipativa²³⁶.

²³⁵ Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., 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). Lo stesso può dirsi per la sfera della Pubblica Amministrazione, la cui azione si ispira a principi spesso diversi da quelli della DD; ciò non toglie che ad essi possa farsi ricorso tutte le volte in cui sia concretamente possibile (inchieste pubbliche)».

²³⁶ È la tesi di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e deliberativa*, pp. 67-69, ove può leggersi: «il modello di democrazia deliberativa sembra prescindere da riferimenti a determinati livelli di governo e, almeno prima facie, da riferimenti ai concreti istituti degli ordinamenti giuridici organizzati intorno al principio democratico; [...] conclusivamente può sostenersi che vi è uno stretto collegamento tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa: la democrazia deliberativa rappresenta, a mio avviso, lo sfondo teorico all'interno del quale si sono sviluppate le forme concrete della democrazia partecipativa»; Id, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, cit., p. 14.

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»*²³⁷.

Di diverso avviso coloro i quali ritengono, al contrario, che la democrazia deliberativa costituisca piuttosto una forma di democrazia partecipativa²³⁸.

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 reciprocamente²³⁹.

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

²³⁷ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, cit., p. 71. Ad avviso dell'Autore *«si potrà dire che le forme della democrazia partecipativa diano espressione alle teorie della democrazia deliberativa, in quanto esse soddisfino i due requisiti della effettiva partecipazione di tutti gli interessati e della natura tendenzialmente deliberativa della partecipazione. Le concrete esperienze della democrazia partecipativa mostrano tecniche che sono evidentemente dirette al soddisfacimento di tale fine. In particolare, con riferimento al requisito dell'effettiva partecipazione di tutti gli interessati, pensiamo ai criteri per selezionare gli interessati: il metodo della porta aperta, il metodo del microcosmo riferito a tutti i punti di vista ovvero al campione casuale, metodi misti. Con riferimento al requisito del carattere deliberativo del processo decisionale, pensiamo al ruolo dei soggetti esterni rispetto alla deliberazione da assumere; animatori, accompagnatori, esperti, in qualche caso, addirittura, autorità indipendenti»*.

²³⁸ Cfr., ad esempio, L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4/2006, p. 14, anche se la tesi risulta minoritaria in dottrina.

²³⁹ 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. In particolare, le forme pure di democrazia deliberativa sono praticate liberamente nella società o in sede culturale e più raramente attivate da istituzioni pubbliche, mentre la democrazia partecipativa entra di diritto nella sfera istituzionale. Inoltre, la democrazia partecipativa ha componenti non riducibili alla dimensione deliberativa che pure le è necessaria»*.

momenti elettorali è, infatti, 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*»²⁴⁰.

I punti di contatto sarebbero, in particolare, 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 tra i due filoni dottrinali 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 deliberativa²⁴¹.

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.

²⁴⁰ 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, secondo cui «*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 alla formazione, all'esplicazione ed all'attuazione della potestà medesima, unitariamente considerata*».

²⁴¹ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., pp. 16-17.

Emerge qui la questione forse principale e di più difficile discussione, ossia il rapporto tra questi modelli di democrazia e i principi e le regole che sovrintendono i regimi rappresentativi.

Secondo la parte maggioritaria della dottrina, né la democrazia partecipativa né quella deliberativa possono essere concepite come “sostitutive” della democrazia rappresentativa o porsi in contrapposizione con essa²⁴². Da questo punto di vista, esse vengono 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»*²⁴³.

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, regolamentari o legislative), favorendo il dialogo tra i cittadini – sia singoli, che organizzati – e gli uffici amministrativi, burocratici e tecnici, nonché i titolari politici delle istituzioni. 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.

²⁴² 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. E men che meno può porsi in competizione con gli altri aspetti della democrazia costituzionale, intesa nella tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, nel pluralismo dei poteri e nella superiorità della costituzione. Ma, essendo come gli istituti rappresentativi, e in maniera più diretta, espressione della sovranità popolare così come del principio personalista che informa gli ordinamenti democratici, 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. BIFUCLO, *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, cit., pp. 5-7, che sottolinea: «*del resto, anche i teorici che sono maggiormente esigenti rispetto alle condizioni procedurali e sostanziali in presenza delle quali è possibile giungere all'adozione di vere deliberazioni, non giungono mai a porre il modello così elaborato in alternativa ai meccanismi su cui si fonda la dr*».

²⁴³ U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 4.

È stato, quindi, messo in luce che «*c'è dunque 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*»²⁴⁴.

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 partecipare i consociati alla decisione politica e, soprattutto, giungere, attraverso il principio di maggioranza, ad una decisione in tempi ragionevoli.

In altre parole, sarebbero proprio i requisiti della democrazia deliberativa a renderla 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.

Torna 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*»²⁴⁵, ma piuttosto un ideale normativo cui tendere, cui rifarsi, in definitiva, per democraticizzare le procedure esistenti.

Infine, una breve precisazione sul rapporto intercorrente con le pratiche e gli istituti c.d. di “democrazia diretta” (o, più correttamente, come abbiamo visto *retro*, di partecipazione popolare).

²⁴⁴ Cfr. R. BIFUCLO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 7, che sottolinea come anche i teorici più esigenti rispetto alle condizioni procedurali e sostanziali in presenza delle quali sia possibile giungere all'adozione di vere deliberazioni non giungono mai a porre il modello, così elaborato, in alternativa rispetto ai meccanismi su cui si fonda la democrazia rappresentativa; v., altresì, P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006, 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*».

²⁴⁵ R. BIFUCLO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 7.

Rispetto a tale modello, la democrazia partecipativa e quella deliberativa hanno un rapporto che è sicuramente di differenza di principio, in quanto le forme tradizionali c.d. di 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 al fenomeno dell'abrogazione per via referendaria di cui all'art. 75 Cost. o agli effetti prodotti dal referendum costituzionale ex art. 138 Cost.), cosa che invece le pratiche di democrazia partecipativa e le teorie sulla democrazia deliberativa non mirano a porre in essere, ponendosi su un piano, teorico e pratico, di intervento differente.

CAPITOLO II

La crisi del modello di democrazia rappresentativa e l'ascesa dell'*e-democracy*

SOMMARIO: 1. Sullo sfondo: la crisi della democrazia rappresentativa come crisi del rappresentato, dei partiti e della partecipazione intermediata. - 1.1. La trasformazione dei partiti tra XX e XXI secolo e l'avvento della democrazia del pubblico. - 2. L'affermarsi di pratiche deliberativo-digitali come risposta all'apatia delle democrazie rappresentative. - 2.1. Cyber-utopismo vs cyber-realismo: le aspirazioni della democrazia digitale diretta e deliberativa e lo scontro con la realtà. - 2.2. L'avvento della partecipazione digitale in Italia: il caso del Movimento 5 stelle.

“Sentiamo dire che la democrazia è in uno stato di decadenza. Ma non è chiaro se si debba intendere con questo che le masse sono cadute in condizioni economiche e politiche meno soddisfacenti, o che gli esponenti della dottrina democratica sono diventati meno numerosi, o che i partiti democratici stanno perdendo terreno a causa dei loro propri errori o perché le dottrine democratiche sono state screditate, o che le istituzioni democratiche sono state completamente sostituite con istituzioni non conformi alla dottrina democratica”.

(G. Salvemini, *Democracy Reconsidered* [1940], trad.it. S. Bucchi, *Riesaminare la democrazia*, in Id., *Sulla democrazia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2007, pp. 115-116).

1. Sullo sfondo: la crisi della democrazia rappresentativa come crisi del rappresentato, dei partiti e della partecipazione intermediata

Nel capitolo precedente si sono potute approfondire le differenti declinazioni attraverso cui il concetto di democrazia può tradursi e come il modello del “governo rappresentativo” sia stato quello che, a partire dal XVIII secolo, sia riuscito ad imporsi come paradigma di riferimento negli ordinamenti costituzionali.

Oggi, tuttavia, la democrazia rappresentativa vive una fase di profonda crisi, sebbene in forme e intensità differenti, in tutti gli ordinamenti occidentali.

E, proprio in tale contesto, hanno trovato terreno fertile su cui germogliare quelle forme di partecipazione politica elettronica, che si analizzeranno più specificamente nel prossimo capitolo, e che sono state rese possibili grazie all’inarrestabile sviluppo delle moderne tecnologie e al ruolo assunto da Internet come nuovo strumento di comunicazione, informazione e partecipazione a tutti i livelli¹.

In particolare, ad essere in profonda difficoltà è, più specificamente, la partecipazione politica 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 storico cruciale, dal momento che la democrazia rappresentativa si è costruita proprio “sui” partiti, i quali si sono saldamente ancorati ai tornanti decisivi dell’evoluzione della forma di governo parlamentare del nostro Paese² e, più in generale, delle moderne democrazie costituzionali.

Per lunga parte del Novecento, la rappresentanza è stata espressa dai partiti in quanto organizzazioni di massa strutturate e in comunicazione permanente con la società civile e, quindi, con gli elettori. Da questo punto di vista, non può negarsi che nella democrazia dei partiti e delle ideologie del Novecento si votava per un partito, prima che per la persona, e per la persona in quanto candidata di un partito; ciò, pur continuando poi il

¹ Su cui F. MARCELLI, P. MARSOCCI, M. PIETRANGELO, *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 7-213; cfr. anche I. RIVERA, *La Rete, Internet e i partiti politici 2.0*, in *Informatica e Diritto*, pp. 275-289; F. GALLO, *Democrazia 2.0, La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC* n.1/2020, pp. 487-500.

² Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, pp. 640 ss.; P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 1-185.

rappresentante ad esercitare un grado più o meno ampio di autonomia personale nell'esercizio del mandato parlamentare³.

Nella prima fase della storia della Repubblica la funzione dei partiti è, quindi, stata fondamentale: è grazie ad essi, ad esempio, che «sono stati contenuti gli elementi plebiscitari che, negli ordinamenti democratici, affiancano quelli rappresentativi»⁴.

Questo modello entra, tuttavia, in crisi a cavallo tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso. Parallelamente alla crisi delle ideologie, i partiti non si rivelano, infatti, più capaci di fare proprie e veicolare ai livelli più alti, nelle sedi rappresentative e decisionali, le diverse istanze della società e ricondurle così a unità. Si trasformano così progressivamente in centri di potere auto-referenziali, riorganizzandosi attorno a leader, tanto che la dottrina, come vedremo, ha ragionato sempre più di partiti personali e verticistici⁵.

Si badi che non si tratta di un esito che ha coinvolto esclusivamente i partiti politici: esso è anche, e anzitutto, il riflesso di una correlata crisi del rappresentato, che 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 rappresentare⁶.

³ Cfr. G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consultaonline*, 20 maggio 2019, p. 251 ss, che sottolinea come l'avvento della democrazia dei partiti determina che «teoria della rappresentanza politica e sistemi democratico-rappresentativi devono fare i conti con una sorta di convitato di pietra, che ne condiziona profondamente le linee di sviluppo: il partito politico».

⁴ Così G. RIVOSECCHI, *I Partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016, p. 7, che richiama il pensiero di E. FRANKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico (1958)*, trad. it. a cura di L. CIAURRO, C. FORTE, Giappichelli, Torino, 1994.

⁵ Cfr. M. CALISE, *Il partito personale*, Editori-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* n. 4/2020, pp. 544 ss, che evidenzia sia cause endogene che esogene della crisi della rappresentanza politica tradizionale. Quanto alle prime, le istanze della rappresentanza sarebbero fiaccate «da una parte, dalla decretazione d'urgenza e dei maxi-emendamenti, la pratica, instaurata sempre più frequentemente dal Governo, di porre la questione di fiducia sulla maggior parte dei suoi disegni di legge e così via. Dall'altra, dalla dissoluzione del concetto di partito politico, ormai considerato prevalentemente una mera macchina elettorale, il luogo principe degli intrighi e della spartizione del potere, invece di essere visto, come dovrebbe, come il luogo nel quale i cittadini concorrono a determinare (anche attraverso le elezioni), con metodo democratico, la politica nazionale». Quanto alle seconde, si sono registrati una serie di fenomeni, quali la globalizzazione e la transnazionalizzazione dell'economia, la crisi economico-finanziaria mondiale, la cessione della sovranità in favore di organismi sovranazionali, l'esaltazione della tecnocrazia.

⁶ 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*, Milano, 16-17 marzo 2000, pp. 114-117; sul punto, si veda 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

Significativo, sotto questo profilo, che lo stesso Mortati, all'indomani della nascita dello Stato repubblicano, si fosse dimostrato consapevole proprio dell'importanza dell'esistenza di un'omogeneità sociale per garantire gli equilibri della forma di stato e di governo e osservasse come fosse necessaria l'esistenza di un insieme di strutture politico-sociali che facessero sintesi⁷.

La possibilità di garantire tale omogeneità era vista, in particolare, da Mortati nella razionalizzazione del conflitto sociale, nella misura «*in cui conduce al sorgere di organizzazioni complesse, in grado di raccogliere, interpretare e incanalare le istanze provenienti dai settori della società*»⁸.

Oggi, nel contesto di crisi del rappresentato e del rappresentante di cui si diceva, l'incapacità di queste "organizzazioni complesse", ossia anzitutto 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, tradizionalmente identificabili nello Stato, nei partiti, nei sindacati; una società amorfa, priva di forma come lo è l'acqua, in cui l'individualismo è quasi necessitato ed esasperato⁹.

A valle di un simile processo di trasformazione e "agonia" del partito politico si colloca quel profondo senso di smarrimento, di indifferenza, di disagio che i cittadini percepiscono oggi nei confronti delle tradizionali forme di partecipazione politica, testimoniato, ad esempio, dagli elevati livelli di astensionismo nelle tornate elettorali¹⁰.

Nelle pagine che seguiranno si dedicheranno alcune riflessioni a siffatti fenomeni di trasformazione del modello-partito (dal partito di massa novecentesco, a quello personale tra XX e XXI secolo, ai c.d. partiti digitali degli ultimi anni, su cui si tornerà più

dei costituzionalisti, Alessandria, 17-18 ottobre 2008, p. 17, il quale osserva che: «*dispersione dei cleavages della politica; concorrenza di nuovi soggetti sociali che rifiutano la subalternità nei confronti di soggetti forti del pluralismo; trasformazioni dei tempi, dei contenuti e degli stili della comunicazione politica. Ecco, tutto ciò sottopone il sistema dei partiti a tensioni crescenti, orientando il processo politico verso sbocchi di tipo plebiscitario, che tendono a privilegiare la capacità di corrispondere con immediatezza a domande frammentate che emergono da società complesse, rispetto alla formulazione di progetti politici destinati a distendersi nei tempi lunghi della mediazione rappresentativa*».

⁷ Cfr. C. MORTATI, *Forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, pp. 150 ss.

⁸ Ivi, pp. 172-123.

⁹ Cfr., tra la sterminata bibliografia dell'Autore, Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2011, pp. 19-158.

¹⁰ Cfr., al riguardo, C. GALLI, *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2011, pp. 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.

diffusamente *infra* al capitolo III), di cambiamento strutturale della società, di disintermediazione della partecipazione politica e di evoluzione del concetto di rappresentanza, fenomeni che costituiscono lo sfondo nel quale hanno trovato spazio per affermarsi le diverse pratiche e sistemi di democrazia digitale.

1.1. La trasformazione dei partiti tra XX e XXI secolo e l'avvento della democrazia del pubblico

Come accennato, nel contesto che andò delineandosi all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, formazioni sociali e corpi intermedi, che «*nascevano e si sviluppavano come manifestazione del pluralismo esistente nella società, rappresentando gli strumenti attraverso i quali i diritti politici attribuiti ai cittadini potevano concretamente essere esercitati assumendo una dimensione collettiva sconosciuta all'epoca precedente*»¹¹, risultavano determinanti per l'esistenza e lo sviluppo degli assetti istituzionali democratici del neonato Stato repubblicano.

Qualsivoglia istanza doveva necessariamente transitare attraverso i partiti per giungere fino alle aule parlamentari, sede della rappresentanza politica nazionale, “macchina legislativa” e controllore dell'operato del Governo¹².

In questo quadro, la funzione che i partiti erano chiamati ad assolvere era proprio quella di organizzare e ordinare l'eterogeneità della base elettorale, trasformando la moltitudine di orientamenti dell'opinione pubblica in unità di decisione¹³.

In questo modo, i partiti integravano i cittadini nella vita democratica o, per prendere a prestito le parole di Gerhard Leibholz, «*organizzavano e rendevano attivi i milioni di cittadini che si erano emancipati politicamente. Riunivano gli elettori in gruppi capaci di agire politicamente [...]; senza il loro tramite il popolo non sarebbe stato assolutamente in grado di esercitare un'influenza politica sulle vicende statali e non sarebbe riuscito a realizzarsi nella sfera politica*»¹⁴. Un'integrazione che, già all'indomani del primo conflitto mondiale, aveva consentito alle classi lavoratrici e alla

¹¹ L. ELIA, (voce) *Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV ed., Utet, Torino, 2000, vol. XV. pp. 63 ss.

¹² Cfr. E. CHELI, *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, pp. 343-351.

¹³ Cfr. P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, cit., pp. 8-9.

¹⁴ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 320.

piccola borghesia di entrare nella vita politica e che si era rivelata, inoltre, uno strumento di emancipazione sociale.

Non bisogna dimenticare che i partiti di massa sono stati, infatti, un importante fattore di socializzazione e aggregazione, poiché, attraverso la loro capacità di ascoltare e dare forma alle esigenze dei diversi gruppi sociali, creavano un senso di collettività e appartenenza.

Il partito politico, inoltre, forte del radicamento nella società, fungendo da intermediario tra le esigenze della base elettorale e l'attività parlamentare, riusciva ad indirizzare le scelte che i rappresentanti avrebbero dovuto prendere nelle sedi istituzionali. In questo modo permetteva di creare tra eletti ed elettori, raggruppati in corpi collettivi ben determinati, un legame essenziale, di fiducia¹⁵.

I partiti politici, in altri termini, erano diventati essenziali nella costruzione dell'architettura costituzionale.

Ciò significava, altresì, fare i conti con il filtro delle elezioni, cercare nuovi consensi e quindi ridurre la radicalità dei programmi, dare vita a un confronto pacifico con rappresentanti di diverso segno politico, formare il personale in conformità al ruolo istituzionale attribuitogli e modulare, in senso meno divisivo, l'attività politica entro e al di fuori dell'aula parlamentare¹⁶.

I partiti di massa, inoltre, caratterizzati da una forte struttura burocratica, quasi elefantica, rivestivano un ruolo decisivo nella formazione e selezione della classe dirigente (si pensi al ruolo delle sezioni e delle scuole di partito) ed anche del blocco sociale di riferimento, avvicinando i cittadini comuni alla cosa pubblica¹⁷.

Un ruolo, centrale, peraltro riconosciuto nello stesso testo costituzionale, che, secondo la formulazione recepita dall'art. 49 della Costituzione, 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*

¹⁵ Cfr. A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?* in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005, pp. 3-4; v. anche F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo*, in Osservatorio costituzionale, n. 1/2020, pp. 106-121.

¹⁶ V. A. MASTROPAOLO, *Della problematica convivenza tra democrazia e partiti*, cit., p. 7.

¹⁷ Cfr. C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, pp. 221-251.

consacrare nella più alta sede normativa una situazione di fatto che era già, di per sé stessa, intrinsecamente giuridica e come tale accettata»¹⁸.

I partiti politici della seconda metà del Novecento si strutturano, quindi, come i principali attori istituzionali e si caratterizzano sia per una forte connotazione valoriale e ideologica, che per un modello organizzativo, basato su di un ampio numero di iscritti, sull'articolazione in sezioni e su una forte struttura burocratica gerarchica, nonché sulle strette relazioni che venivano intrecciate con i sindacati e gli altri corpi intermedi¹⁹.

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*»²⁰. Si può dire 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. In questa complessa architettura multilivello i membri del partito erano così integrati verticalmente nel loro luogo di lavoro e di residenza, passando attraverso sezioni e cellule locali, collegate a livello più alto a comitati provinciali o regionali e rappresentate, infine, nell'assemblea nazionale, la quale era incaricata di eleggere la direzione di partito.

Nel corso della seconda metà del Novecento, tuttavia, i partiti di massa subiscono profondi cambiamenti ed entrano in una fase di progressivo declino: l'evoluzione della società in senso marcatamente pluralistico rende difficile la partecipazione interna e l'individuazione di tematiche uniformi, unificanti e mobilitanti.

I partiti risultano così vittima di un "disallineamento", in cui i cambiamenti strutturali della società e dell'economia minano le forme di identificazione collettiva²¹.

Profondi mutamenti si registrano nella base sociale, segnata dalla «*perdita delle identità collettive (addirittura individuali); lo smarrimento del senso del legame sociale; la volatilità dei ruoli sociali*»²².

¹⁸ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in Id., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 111.

¹⁹ Cfr. F. TUCCARI, *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico*, n. 1/2014, pp. 136-138. Sul ruolo dei partiti politici nella prima fase della storia repubblicana, v. anche N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., pp. 245 ss.

²⁰ M. REVELLI, *Finale di partito*, Einaudi, Torino, 2013, p. 75.

²¹ Cfr. H. SCHMITT, S. HOLMBERG, *Political parties in decline?*, in H. D. KLINGEMANN, D. FUCHS (a cura di), *Citizens and the State*, Oxford, 1998, pp. 95-113.

²² Così 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*, Milano, 16-17 marzo 2000, p. 117, che osserva: «*il difficile insomma è comprendere "chi" e "cosa" viene rappresentato, una volta che lo si rappresenta, perché la stessa identità del demos è*

Dai partiti novecenteschi, gramscianamente intesi come «luogo della passione organizzata e permanente»²³, si approda così ai partiti “schumpeteriani”: intermittenti, senza ideologia e senza una organizzazione strutturata.

La crisi del partito di massa inizia a percepirsi, per la verità, già alla fine degli anni Sessanta, con l’irrompere dei movimenti studenteschi a preannunciare la perdita di legittimità del modello-partito allora presente²⁴.

Tanto è vero che la dottrina inizia ben presto a ragionare di “partiti pigliatutto”²⁵, così volendo registrare la tendenza delle forze politiche a divenire più flessibili nella loro base elettorale e nel loro impianto programmatico, abbandonando il riferimento ad un elettore tipo, definito spesso in base alla classe sociale, e cercando invece di raccogliere voti in ogni settore dell’elettorato²⁶.

Questo processo di trasformazione subisce una brusca accelerazione tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta del secolo scorso²⁷.

Sul piano internazionale, il concludersi della guerra fredda contribuisce al tramonto delle ideologie, che avevano costituito il terreno per il fiorire dei partiti di massa. La compagine sociale si fa sempre più frammentata e complessa e le istanze provenienti dalla società

labile»; v., anche, M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, sempre in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit.; inoltre, G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., spec. pp. 169 ss.

²³ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, (Q. 8, § 56), cit., p. 974.

²⁴ Basti pensare che già L. ELIA, *L’attuazione della costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni* (1965), in Id, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 131, rilevava la difficoltà dei partiti di «conciliare le funzioni di rappresentanza e di mediazione tra il pluralismo sociale e l’autorità statale, che corrispondono alla loro vocazione di fondo».

²⁵ Cfr. O. KIRCHHEIMER, *The transformation of the Western European party system*, in J. LAPALOMBRA, M. WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton, New York, 1996, pp. 177-200.

²⁶ F. TUCCARI, *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, cit., p. 138. Si veda, anche, P. RIDOLA, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, cit., pp. 4-6; A. MASTROPAOLO, *Della problematica convivenza tra democrazia e partiti*, cit., pp. 1-17; D. DELLA PORTA, *op. cit.*, pp. 84-108, che identifica alcuni tratti caratterizzanti di questo fenomeno quali: una drastica riduzione del bagaglio ideologico del partito, un ulteriore rafforzamento dei gruppi dirigenti di vertice, una diminuzione del ruolo del singolo membro, una minore accentuazione del riferimento ad una specifica classe sociale o a una clientela professionale, l’accesso a diversi gruppi di interesse.

²⁷ Cfr. L. DI MAIO, *La rappresentanza in declino. Partiti politici e gruppi di pressione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2016, spec. p. 10 ss., che rileva: «Il 1993 diventa una data significativa per i partiti storici per le note vicende giudiziarie e politiche: i processi di Tangentopoli e i referendum elettorali hanno deteriorato il legame elettori – eletti; a ciò si aggiungano le difficoltà crescenti di un Parlamento le cui attribuzioni, vengono sempre più “smantellate” dal basso (referendum), dal centro (decretazione d’urgenza) e dall’esterno (diritto dell’Unione europea) e di un Governo ostaggio dei partiti minori».

risultano difficilmente aggregabili²⁸. Inoltre, l'avvento dei *mass media*, in particolare della televisione, modifica le modalità della competizione politica e, offrendo la possibilità di una comunicazione diretta con la base elettorale, rende sempre più marginale il ruolo degli iscritti e dei quadri di partito, rafforzando invece la figura del leader²⁹.

Con riferimento più specifico al nostro Paese, si assiste ad un periodo di profonda crisi politica-economica-sociale, che si intreccia con le vicende dalle inchieste giudiziarie di Tangentopoli. Ad innescarsi così è un forte senso di disagio e di distacco nei confronti di una classe politica, che viene sempre più percepita come lontana dalle istanze della società e ormai orientata al perseguimento di interessi particolaristici³⁰.

Ad entrare in scena sono i c.d. “partiti cartello”, così chiamati per la tendenza ad accordarsi con altre formazioni politiche al fine di tenere fuori dalla competizione elettorale eventuali concorrenti a spese di un elettorato privato della possibilità di scegliere tra vere alternative³¹.

A ciò si somma la ritirata dei partiti dal territorio³² e l'abbandono di quella forte struttura burocratica, caratterizzata da apparati imponenti, articolati in una serie di corpi intermedi³³.

Parallelamente a mutare sono gli stessi componenti del partito. I funzionari a tempo pieno sono esternalizzati, sostituiti da professionisti (consulenti, sondaggisti, *spin doctor*), impiegati spesso a tempo determinato, in particolare durante le campagne elettorali³⁴.

²⁸ V. P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, cit., pp. 17-20; G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. INCORVATI, F. MARCELLI (a cura di), *Crisi della democrazia e dei partiti in Italia e nel mondo*, Aracne, Roma, 2010, pp. 102 ss.

²⁹ Cfr. A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?* cit., pp. 5-6; Id., *Della problematica convivenza tra democrazia e partiti*, cit., pp. 11-17; cfr. F. TUCCARI, *Ritorno al futuro?*, cit., pp. 138-139; B. MANIN, *op. cit.*, p. 244.

³⁰ C. PINTO, R. SALVATORE, *Il sistema politico nella crisi dei partiti in Italia (1989-1994)*, in *Ventesimo Secolo, Per una storia comparata delle transizioni europee: Francia, Spagna, Italia*, 2010, pp. 151-153.

³¹ Cfr. R. S. KATZ, P. MAIR, *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies*, London, p. 17.

³² Sulla cartellizzazione dei partiti si veda F. TUCCARI, *Ritorno al futuro?*, cit., pp. 139-141; cfr. F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, pp. 544 ss.

³³ A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?* cit., pp. 4-5; M. DOGLIANI, *Il partito come strumento di separazione della politica dall'economia*, in Id., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 313. Su posizioni affini anche M. AINIS, *Vita e morte di una costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 133-134, che definisce efficacemente questo fenomeno «partitocrazia senza partiti».

³⁴ Cfr. A. PANEBIANCO, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 495.

Il punto di arrivo del concatenarsi di queste trasformazioni è rappresentato da un nuovo modello, che si avvicina molto alla definizione di partito politico, data, come si diceva, 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. Se così non fosse, non potrebbe avvenire il fatto di esperienza comune che partiti diversi adottino esattamente, o quasi, lo stesso programma. Partito e uomini politici di partito sono semplicemente la risposta all'incapacità della massa elettorale di agire di propria iniziativa, e rappresentano un tentativo di regolare la competizione politica esattamente simile alle pratiche di associazioni fra commercianti o industriali intese a regolare la competizione economica*»³⁵.

Si assiste, in altre parole, ad un fenomeno di progressiva de-strutturazione dei partiti, che divengono più leggeri, più abili nel conquistare nel breve termine, grazie all'utilizzo sofisticato dello strumento televisivo, seguito elettorale, ma allo stesso tempo, spesso, incapaci di elaborare una proposta politica che non renda effimero quel consenso.

Tale indebolimento dei partiti come strumento di formazione della domanda politica (elaborazione di ideologie, di programmi, e di piattaforme elettorali) e di cinghia per la sua trasmissione si riflette sulla gestione della cosa pubblica, ove le esigenze collettive arrivano sfocate³⁶.

Il partito cessa di essere veicolo delle istanze gruppi sociali organizzati e strumento di integrazione, ma si concentra piuttosto sulla ricerca del consenso; i leader di partito provengono solitamente da una professione privata, invece che essere politici di carriera, dispongono di personale al proprio seguito e di autonome risorse finanziarie da investire nel proprio futuro politico, intrecciando legami personali con i gruppi di interesse.

La centralità della figura del leader si riflette anche sulla formazione dell'apparato dirigente di partito, che avviene non tanto sulla base della capacità degli esponenti di farsi portavoce delle istanze sociali o di rappresentare i territori, ma piuttosto della fedeltà che questi dimostrano rispetto alla linea politica della leadership del momento.

In altre parole, essi sono, anzitutto, al servizio di un capo o di un candidato, hanno una struttura verticistica, una scarsa selezione della classe dirigente, mirano ad un contatto

³⁵J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo, Socialismo, Democrazia*, Comunità Milano, 1954, pp. 272-273.

³⁶ Cfr. S. CASSESE, *op. cit.*, pp. 16-17.

continuo e diretto con la base, eliminando tutte quelle strutture burocratiche di intermediazione che caratterizzavano i partiti di massa³⁷.

In altri termini, i partiti, o almeno alcuni di essi, tendono a diventare strumenti al servizio di un leader³⁸.

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 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»³⁹.

Da questo punto di vista, Forza Italia è stato forse il primo esempio di partito professionale-leaderistico per eccellenza, per l'indebolimento del ruolo degli iscritti, lo sviluppo di un rapporto diretto tra leader e base elettorale, l'organizzazione di un nucleo centrale professionalizzato abile nelle tecniche della comunicazione e del marketing politico, incentrate sull'uso della televisione⁴⁰.

³⁷ Acute riflessioni sono sviluppate al riguardo da 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*, pp. 25-26 novembre 2010, p. 4 ss, il quale osserva come la partecipazione abbia ormai perso la propria aggettivazione politica, proprio a causa del dissolvimento dello Stato dei partiti, rischiando di risolversi nel cavallo di troia della *governance* e, in definitiva, del mercato. Afferma l'Autore: «*Oggi i partiti hanno totalmente perso l'antica presa sulla società civile e la partecipazione ha smarrito l'antica aggettivazione politica. La partecipazione non è più intesa come uno strumento per rendere la rappresentanza politica più intensamente collegata alla società civile e alle sue organizzazioni, ma come un'alternativa agli stessi meccanismi della rappresentanza. Il vuoto, davvero incolmabile, lasciato dai partiti apre la porta ad una partecipazione diretta degli attori sociali alle politiche pubbliche. Ma chi sono questi attori sociali? con quali procedure sono selezionati? che legittimazione hanno? Questi interrogativi diventano urgenti ed anche imbarazzanti.*

³⁸ Cfr. B. MANIN, *op. cit.*, p. 244; A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziale di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 1-21; si veda anche S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi* 19/2015, pp. 1-14.

³⁹ Cfr. C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, pp. 226.

⁴⁰ Lo evidenzia F. MUSELLA, *Partiti micro-personali. Organizzazioni di partito in Italia (1994-2013)*, articolo presentato al XXVII Convegno Sisp, Firenze 12-14 settembre 2013, pp. 4-6.

Il partito post-democratico del leader può, quindi, «essere certamente definito come un partito leggero (sul piano organizzativo) e marginale sul piano politico. Ma rimane, ciononostante, un partito ipertrofico dal punto di vista del sistema, dell'esercizio del potere, delle pratiche colonizzatrici di tutte le principali sfere istituzionali»⁴¹.

Partito “pigliatutto”, partito “professionale-leaderistico” e “partito-cartello” sono così concetti diversi che si concentrano su versanti differenti della trasformazione dei partiti: l'ideologia, la composizione sociale dell'elettorato, la struttura organizzativa e il rapporto con lo Stato e la società civile.

Essi sono, tuttavia, il sintomo di un unico fenomeno: la crisi del partito di massa e l'affermarsi di un nuovo modello, il c.d. partito personale, «un modello organizzativo, dominato appunto dal ruolo delle televisione, che integra la suo interno le diverse tendenze segnalate dagli stessi concetti di “partito pigliatutto”, “partito professionale elettorale” e “partito cartello”»⁴² e che, a partire dagli anni '90, si afferma come paradigma di riferimento.

Per riassumere, alla luce delle considerazioni elaborate in precedenza, possono essere identificate quattro caratteristiche principali di questo nuovo modello di partito, che sostituisce quello di massa.

- a) l'assenza di una precisa base elettorale di riferimento, dal momento che il partito personale cerca di trarre sostegno da diversi settori socio-demografici diversi, quasi come se l'elettorato fosse considerato un mercato e gli elettori i consumatori;
- b) l'assenza di una base attiva di militanti ideologizzati, stante il fatto che lo strumento della televisione - vera cinghia di trasmissione tra partito ed elettori - rende non essenziale la presenza di una militanza partecipe o il ruolo degli iscritti;

⁴¹C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., pp. 226, che commenta «un partito non vertebrato, ma artropode [...], che sta eretto solo attraverso la corazza esterna costituita dai posti occupati nelle istituzioni». Al riguardo, F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, n.1/2017, p. 15, evidenzia il cambio di passo nella strutturazione delle famiglie partitiche nel senso che «il sistema politico si è indirizzato, dopo il crollo dei partiti tradizionali, verso la creazione di formazioni politiche meno organizzate, più “leggere” ed orientate ad esprimere leadership molto forti».

⁴²Così P. GERBAUDO, *I partiti digitali. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 48.

- c) l'adozione di una struttura organizzativa leggera, senza corpi intermedi, ma più simile ad un comitato elettorale;
- d) il ruolo centrale del leader, la cui caratteristica essenziale è quella di essere un vero e proprio *frontman*, capace di apparire efficace e brillante sul piccolo schermo. I *mass media* spingono, infatti, i partiti a campagne personalizzate, così determinando che la leadership del partito diventa l'elemento chiave di identificazione per l'elettorato.

I processi ora ricordati hanno prodotto conseguenze rilevanti sulla fisionomia del sistema democratico complessivamente considerato, portando alla progressiva affermazione della c.d. «democrazia del pubblico» (*audience democracy*), in cui i partiti hanno lasciato ampio spazio alla personalizzazione e la comunicazione.

Da una parte, le identità collettive, garanti della partecipazione, si sono, come detto, indebolite e sono state compensate dalla fiducia personale diretta nei vertici; dall'altra, il rapporto con la società civile e con gli elettori è passato sempre più attraverso i mass media e il marketing politico.

In definitiva, i fenomeni ora descritti hanno portato irrimediabilmente a ridurre lo spazio della rappresentanza a mero scambio tra *leader* e opinione pubblica, favorito dall'ausilio delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nella specie la televisione⁴³.

Il processo di mediatizzazione della politica ha così intaccato la funzione del partito sul territorio e ha trasformato l'elettore in consumatore e spettatore televisivo. Il partito non ha fatto, in altri termini, che aumentare quel forte sentimento di apatia e cinismo nei confronti della politica e di sfiducia nei confronti delle istituzioni di cui si diceva.

Si sono realizzate, quindi, quelle condizioni che avevano portato Colin Crouch a mettere in guardia dall'avvento di forme di “*post-democrazia*”, ossia una democrazia caratterizzata dallo spettacolo elettorale, dominato da pseudo-partiti e dove la massa dei cittadini vive sentimenti di disagio, frustrazione e indifferenza verso la cosa pubblica⁴⁴.

⁴³ Cfr. F. GALLO, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, spec. pp. 488-492.

⁴⁴ C. CROUCH, *op. cit.*, pp. 6 ss., secondo il quale è da tempo in atto un processo di svuotamento delle regole democratiche ed una riduzione degli spazi di partecipazione politica a favore di gruppi di gestione del potere oligarchici, i quali sfrutterebbero sofisticate tecniche di comunicazione per controllare e condizionare l'opinione pubblica. Evidenzia, infatti, l'Autore che: «*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*».

Secondo l'Autore, il concetto di post-democrazia agevolerebbe la descrizione di situazioni in cui: una condizione di noia, frustrazione e disillusione segna l'elettorato; una minoranza potente piega il sistema politico ai propri scopi; le *elite* politiche manipolano e guidano i bisogni della gente; gli elettori si persuadono ad andare a votare grazie a campagne pubblicitarie gestite dall'alto.

In questo quadro, il mondo politico risulta incapace di recuperare l'autorità e il rispetto che ha perso, nonché di comprendere compiutamente le richieste dell'elettorato; pertanto, da un lato, si serve di tecniche di sofisticata manipolazione politica e, dall'altro, utilizza i metodi dell'industria dello spettacolo e della commercializzazione dei beni per rimediare a siffatto scollamento e acquisire consenso.

Tutto ciò, sempre secondo Crouch, non potrebbe definirsi antidemocratico o non-democratico, in quanto deriva in ogni caso dalla preoccupazione della classe politica di instaurare una relazione, per quanto patologica, con il *demos*; allo stesso tempo, sarebbe arduo definirlo democratico, perché la partecipazione popolare è, per la maggior parte, manipolata, passiva e rarefatta⁴⁵.

Si viene, in altre parole, a determinare una situazione in cui si tende verso una democrazia solo di nome o di facciata in cui si hanno «*elezioni senza deliberazioni; deliberazioni senza scelta; scelta senza scontro; scontro senza cittadini; cittadini senza cittadinanza; cittadinanza senza lavoro produttivo. E il resto sono cifre e immagini*»⁴⁶.

2. L'affermarsi di pratiche deliberativo-digitali come risposta all'apatia delle democrazie rappresentative

Proprio in risposta allo scenario sopra prefigurato si è assistito a tendenze atte a rinvigorire pratiche partecipative e/o di democrazia diretta⁴⁷, tramite le quali il cittadino

⁴⁵ Cfr. C. CROUCH, *op. cit.*, pp. 25-28.

⁴⁶ M. LA TORRE, *Futuro e metamorfosi della democrazia*, in F. MANCUSO, G. PRETEROSSO, A. TUCCI (a cura di), *La metamorfosi del diritto. Studi in memoria di Alfonso Catania*, Mimesis, Milano-Udine, 2013, p. 266.

⁴⁷ Così S. CASSESE, *op. cit.*, pp. 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, a rimarcare il rapporto di causa-effetto che intercorrerebbe tra crisi della rappresentanza e sviluppo di nuove e multiformi forme di partecipazione politica, cfr. P. BILANCIA, *Crisi della democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di*

si prefigge 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 incidono sulla propria esistenza e quella degli altri consociati⁴⁸.

La logica dell'*uno vale uno*, cara al Movimento 5 Stelle, risponde essenzialmente a questa esigenza: è il cittadino che intende farsi Stato e sostituirsi ai rappresentanti, i quali dovrebbero assumere il ruolo di meri portavoce⁴⁹.

Ad avviso della dottrina, questa apparente contraddizione si spiega in questo modo: «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. Dopo un ciclo secolare o semisecolare - a seconda degli Stati - di vita del suffragio universale i cittadini si sentono padroni dello Stato (nel senso che aumenta la loro richiesta di partecipazione)»⁵⁰.

In altri termini, si registrano, come reazione all'incapacità delle forze partitiche di elevarsi a mediatori sociali, tendenze atte a rinvigorire il principio della partecipazione democratica per realizzare, sul modello dell'antica *societas* ateniese, una comunità in senso lato auto-governante, potenziale panacea al dis-funzionamento del circuito rappresentativo-fiduciario. I cittadini, che si sentono sempre più emarginati, avvertono l'esigenza di scendere in campo, di essere coinvolti, di contare nell'elaborazione delle politiche pubbliche e nei processi decisionali⁵¹.

partecipazione democratica, in *Federalismi*, n. 1/2017, pp. 8-14 ed anche R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 2 ss.

⁴⁸ Sull'aspirazione alla disintermediazione di larga parte dell'elettorato, cfr. le riflessioni di A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era del digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 588.

⁴⁹ 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*, Milano, 2004, 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».

⁵⁰ S. CASSESE, *op.cit.*, p. 100, che osserva come «questo malessere della democrazia provoca la ricerca di rimedi, surrogati o alternative. I referendum, che si prestano però prestano ad appelli al popolo di tipo gollista. La democrazia detta deliberativa, cioè la consultazione dei cittadini sulle politiche pubbliche, che però non può esercitarsi su tutte le decisioni e non può condurre a una integrale socializzazione del potere (un sogno inseguito da varie correnti del socialismo nell'Ottocento e all'inizio del Novecento. Il ricorso alla rete, con tutte le arbitrarietà alle quali si presta».

⁵¹ Cfr. M. MANDATO, *La partecipazione politica attraverso internet: recenti riflessioni sulla democrazia elettronica*, in *Nomos*, n. 1/2018, p. 5, che rileva come «Gli individui vogliono far sentire

Si diffonde, quindi, la necessità di costruire di nuovi spazi di partecipazione democratica, aperti a tutti, nei quali possano emergere le differenti e molteplici posizioni dei soggetti in campo e le cui conclusioni vengano, in ultima istanza, effettivamente assorbite dalle istituzioni e dai decisori pubblici. Un luogo, pertanto, di scambio e confronto tra i consociati, che integri l'odierno sistema democratico intermittente, in cui i cittadini sono solo saltuariamente chiamati a esprimere la loro opinione (essenzialmente nel momento delle elezioni o in alcuni particolari consultazioni, *in primis* i referendum).

Si mira ad affermare una nuova dimensione della cittadinanza partecipativa, che comporti che tutti i cittadini, o almeno la gran parte di essi, abbiano eguali *chances* di natura procedurale di intervenire nelle problematiche generali, affinché si creino le condizioni ideali – dal punto di vista sociale, ambientale, politico – tali da consentire loro di potersi creare un'opinione personale e avanzare considerazioni e proposte critiche, ragionate e costruttive.

Ed è proprio in questo quadro⁵² e per rispondere alle esigenze ora ricordate che, date le potenzialità offerte dalle moderne tecnologie digitali e, più in generale, da Internet, si sono diffuse nuove forme di partecipazione democratica di natura elettronica, ricomprese sotto l'ampia definizione di *e-democracy*.

Tali nuovi strumenti sono, infatti, dotati di una evidente potenziale forza 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, possono informare e informarsi e potenzialmente influenzare e incidere, in modo sempre più pervasivo, sulle decisioni che riguardano la collettività.

la propria voce. Da queste considerazioni, emerge, quindi, l'urgenza di individuare soluzioni pronte, immediate ed efficaci che possano consentire il recupero del valore 'dell'essere democrazia e democratici', che ripristino i circuiti sottesi al rapporto tra Stato-apparato e Stato-comunità, che rendano più flessibili i meccanismi considerati ormai eccessivamente complessi e farraginosi della democrazia elettiva-rappresentativa retta principalmente sul rapporto biunivoco Corpo elettorale-partiti-Parlamento, favorendo un maggiore e pregnante coinvolgimento di tutti i cittadini nell'ottica di un recupero della partecipazione politica fondante uno Stato democratico».

⁵² Al riguardo, P. ROSANVALLON, *La contro-democrazia. La democrazia nell'era della diffidenza*, in *Ricerche di storia politica*, n. 3/2006, pp. 1 ss, conia il termine di "contro-democrazia" per evidenziare quella spinta di reazione che porta il popolo a divenire parte attiva nei processi partecipativi.

Sul punto G. FIORIGLIO, *op. cit.*, pp. 138-143, che sottolinea come «non si può tuttavia costituzionalizzare e istituzionalizzare la contro-democrazia, la cui funzione può risultare solo dal moltiplicarsi delle sue modalità d'espressione: la chiave è dunque il pluralismo declinato su livelli organizzativi eterogenei, corrispondenti a diverse approssimazioni della generalità sociale».

Internet è, infatti, un mezzo che nasce *vocazionalmente partecipativo*⁵³, dal momento che in uno spazio e tempo estremamente ridotti, consente di mettere in contatto una impressionante mole di individui, aumentando così esponenzialmente lo scambio di informazioni e la comunicazione reciproca tra cittadini, nonché le possibilità di partecipare gli uni alle attività degli altri.

Si è evidenziato come il fattore tecnologico sia 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, di opportunità e stimolando originali forme di interazione, nonché azioni di natura collettiva⁵⁴.

Il web, allora, si configura come un nuovo e forse il più importante spazio politico, una piattaforma che permette un'innovativa forma di interazione tra gli individui, senza barriere spazio-temporali, in modo continuo, multiforme e attuale. Questa nuova piattaforma partecipativa favorisce una più fluida e repentina circolazione delle notizie e dei fatti, di stringente attualità, di natura politica, economica, sociale⁵⁵.

Ed è stato così che - specialmente in una prima fase - detta del *cyber-ottimismo* (o anche *cyber-utopismo*) una parte degli studiosi aveva immaginato che l'avvento di Internet avrebbe, di lì a poco, consentito la costruzione di vere e proprie arene virtuali⁵⁶ e di un villaggio globale⁵⁷ in cui sarebbe stato possibile ricostruire le condizioni dell'antica democrazia diretta ateniese⁵⁸, restituendo vitalità democratica ai fragili ordinamenti contemporanei.

⁵³ Interessanti e poliedriche riflessioni sono sviluppate al riguardo, sia nella prospettiva del diritto costituzionale che di quello internazionale in F. MARCELLI, P. MARSOCCI, M. PIETRANGELO (a cura di), *La Rete Internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica*, cit., pp. 1-240.

⁵⁴ 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, pp. 13 ss.

⁵⁵ Cfr. M. MANDATO, *op. cit.*, p. 8, che rileva: «*Si da vita a un contesto sociale con un'informazione sempre più penetrante in una dimensione de-territorializzata che comprende ogni persona digitale la quale, acquisendo una propria e intima identità virtuale, diviene componente di una comunità elettronica la quale promuove la costituzione di diverso ed evoluto "modo di fare società" caratterizzato dalle massime forme del pluralismo politico e sociale*»

⁵⁶ 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 immagina che, in futuro, l'intera dimensione politica potrà essere "virtualizzata" grazie all'ausilio del voto elettronico e la costruzione di arene e Parlamenti virtuali, collegati tra loro per mezzo della Rete, ove sarà possibile la piena e libera circolazione di idee e informazioni, accessibili a tutti.

⁵⁷ Secondo l'espressione di M. McLuhan, *Gli strumenti del comunicare*, Milano, 1967, p. 9.

⁵⁸ Su cui S. Rodotà, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 6, che rammenta come «*sull'orizzonte originario di Internet si staglia il mito fondativo della*

Si riteneva, infatti, che grazie alla rivoluzione tecnologica si sarebbe reso possibile il superamento del c.d. *problem of scale*⁵⁹, 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, ad esempio, 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*»⁶⁰ e lo stesso Rousseau, punto di riferimento per tutti i teorici della democrazia diretta, che riteneva che le proprie teorie sarebbero state effettivamente praticabili solo in piccole realtà omogenee⁶¹.

Si era così diffusa una corrente di pensiero *cyber-utopista* e *cyber-ottimista*, la quale, al fine di promuovere una razionale e piena deliberazione nei processi collettivi decisionali, era convinta che, per il tramite dello strumento digitale, si sarebbe assistito al superamento dei tradizionali canali della rappresentanza e della partecipazione politica e che i membri della comunità virtuale si sarebbero così potuti finalmente *auto-governare*: sarebbero state, infatti, possibili la discussione, trasmissione e computazione elettronica delle opinioni e delle preferenze dei cittadini ovunque questi si fossero trovati.

La combinazione di diversi punti di vista, nell'ottica della valorizzazione della c.d. *saggezza della moltitudine*⁶², sarebbe stata, quindi, il vero elemento di forza dell'applicazione delle *Information and Communication Technologies (ICT)* ai processi di partecipazione democratica, così da configurare una *strong democracy*⁶³, fondata

democrazia: l'agorà ateniese. Infatti, si è pensato che nel villaggio globale, nell'immensa sua piazza virtuale sarebbe stato possibile ricostruire le condizioni della democrazia diretta».

⁵⁹ Su cui, ad esempio, B. BARBER, *Strong democracy, Participatory politics for a new Age*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1984, pp. 245 ss.

⁶⁰ Aristotele, *Politica*, Libro VII.

⁶¹ Cfr. J.J. ROSSEAU, *Il contratto sociale*, Laterza, Roma - Bari, 1997, Libro II, cap.11 e Libro III, cap. 4, secondo il quale, ad ogni modo, una vera democrazia diretta non potrà mai esistere ma è, al massimo, un orizzonte cui tendere.

⁶² 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, 2006, pp. 1-288; J. Waldron, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 140, secondo il quale la saggezza della moltitudine si declinerebbe «*nella possibilità di ciascuno di comunicare ad altri esperienze e intuizioni che integrano quelle che altri posseggono e quando questo accade nel corso di un'intensa interazione che coinvolge la comunità tutta, il gruppo nel suo insieme diviene capace di conseguire un grado di saggezza e conoscenza pratica che superano perfino quelle dell'individuo più eccellente*».

⁶³ L'espressione è di B. BARBER, *Three scenarios for the future of technology and strong democracy*, in *Political Science Quarterly*, vol. 113, n. 4, p. 585, 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*, ovvero «*a democracy that embodies majority opinions assembled from the unconsidered prejudices of private persons voting private interests*».

proprio sul principio deliberativo, 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. Una partecipazione, in altri termini, immediata e contemporanea di milioni di persone, incentrata sulla trasparenza e su un tipo di comunicazione orizzontale e fluida.

In questo *humus* teorico si era affermata, quindi, l'idea che le ICT contenessero una carica democratizzante e che avrebbero rivitalizzato l'interesse per la politica dei cittadini disillusi e insoddisfatti dalle pratiche tradizionali.

In definitiva, si è così ritenuto che «*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*»⁶⁴.

Sintetizzando, la letteratura aveva identificato alcuni punti di forza delle applicazioni di democrazia digitale:

1. Le ICT avrebbero aumentato la velocità e la portata delle informazioni fornite all'opinione pubblica. Questo avrebbe aiutato a creare cittadini più informati e consapevoli.
2. La partecipazione politica sarebbe stata resa più facile ed alcuni ostacoli come l'apatia, la timidezza, il tempo si sarebbero potuti ridurre grazie dall'uso delle tecnologie informatiche.
3. Le ICT avrebbero creato nuovi modi di organizzazione politica, con comunità specifiche per la discussione e deliberazione, a costi contenuti.
4. La Rete avrebbe permesso alle istanze provenienti dal basso di giungere nelle sedi decisionali.
5. Il sistema politico-partitico si sarebbe de-strutturato al fine di dare vita a spazi di partecipazione informatizzata accessibili da chiunque.
6. La politica sarebbe stata in grado di misurare in tempo reale l'umore mutevole dei cittadini e di rispondere più direttamente alle loro preoccupazioni, con un'enfasi quasi ossessiva all'idea di apertura e trasparenza⁶⁵.

⁶⁴ S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 6.

⁶⁵ V.N. HAGUE, B.D. LOADER, *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*, Routledge, London, 1999.

Tuttavia, dopo questa prima fase, di fronte alle evidenti difficoltà applicative, ai rischi e contraddizioni delle tecniche di *e-democracy*, si è assistito in dottrina ad un'inversione di tendenza nella direzione di un approccio più realista.

In seguito all'entusiasmo iniziale, si è diffusa, infatti, una certa disillusione circa il fatto che Internet si sarebbe potuto configurare come panacea per tutti i mali delle fragili democrazie contemporanee, ponendosi anzi l'accento sui rischi connessi alla comunicazione *online* e all'uso della Rete, sulla difficoltà di rivitalizzare la partecipazione democratica, sui malfunzionamenti dei sistemi di ICT, sulla scarsa trasparenza degli algoritmi impiegati⁶⁶.

Nelle pagine che seguiranno si approfondirà questo processo di affermazione, tra utopia e disillusione, di pratiche deliberativo-digitali, di modo da poter contestualizzare le singole applicazioni di *e-democracy* di cui si tratterà più diffusamente nel terzo capitolo. Ciò offrirà, altresì, l'occasione per introdurre il concetto di *e-democracy* e distinguerlo da due nozioni, in particolare quelle di *e-government* e di *e-voting*, ad esso contigue.

2.1. Cyber-utopismo vs cyber-realismo: le aspirazioni della democrazia digitale diretta e deliberativa e lo scontro con la realtà

Come si è cercato di evidenziare nelle pagine precedenti, uno dei maggiori problemi che i promotori della democrazia diretta hanno storicamente dovuto affrontare è stato quello di identificare le modalità con cui tradurre la volontà di gruppi che, negli Stati moderni, lungi dall'essere costituiti dalle poche migliaia di individui che si riunivano nell'*ekklesia* dell'Antica Atene (su cui *retro* capitolo I paragrafo n. 1.2), comprendono milioni di cittadini dislocati in territori vastissimi⁶⁷.

Il tema diviene ancora più complesso quando si aspiri a una partecipazione diretta che trascenda il solo momento del voto, ma postuli un contributo frutto di una deliberazione

⁶⁶ Su cui, per tutti, E. MOROZOV, *L'ingenuità della rete*, Codice Edizioni, Torino, 2011, pp. 80 ss., il quale smentisce sia l'idea originaria che la comunicazione online avrebbe avuto un carattere essenzialmente antiautoritario, sia che il web avrebbe rivitalizzato la partecipazione democratica, sottolineando come piuttosto la diffusione di queste nuove forme di comunicazione abbia aggravato la sfiducia nei confronti della democrazia e della politica e come la Rete non sia affatto quel luogo ideale ove far emergere le idee più sagge e dare così vita ad un confronto equilibrato e produttivo tra i consociati.

⁶⁷ Cfr. B. BARBER, *Strong Democracy. Participatory politics for a New Age*, Berkley-Los Angeles, 1984, p. 245; R. DAHL - E. R. TUFTE, *Size and Democracy*, Stanford, pp. 1 ss.

ponderata e ragionevole sui contenuti delle decisioni pubbliche, e su un carattere non occasionale o periodico, bensì continuativo dell'apporto decisionale del *demòs*⁶⁸.

In questo quadro, sono state anzitutto difficoltà di ordine pratico, come abbiamo visto, a favorire la teorizzazione e affermazione di forme di democrazia in cui le decisioni politiche fossero adottate non da tutti i cittadini, in modo continuo, bensì da gruppi numericamente esigui di rappresentanti da essi eletti.

Proprio nell'ottica di superare il fondamentale problema della distanza tra numero dei partecipanti alla procedura e la possibilità di ciascuno di essi di contribuire immediatamente alle decisioni politiche generali, con l'avvento delle moderne tecnologie, a partire dalla metà del XX secolo, si è sviluppata una corrente di pensiero, che riteneva finalmente praticabile la strada per una piena partecipazione dei consociati alla vita pubblica, fino a ipotizzare la costruzione di un modello di vera e propria democrazia diretta e deliberativa per il tramite delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Le ICT, in altre parole, per quanto inizialmente in forme embrionali (si pensi al ricorso a metodi di campionamento statistico di metà Novecento), avrebbero aperto la strada all'affermarsi della c.d. democrazia diretta deliberativa elettronica (*EDDD*)⁶⁹.

A ben vedere, l'idea alla base di questi tentativi va rinvenuta nella convinzione che la piena attuazione dell'utopia della democrazia diretta fosse stata impedita soltanto da difficoltà legate ai tempi, agli spazi e ai costi, che avrebbero reso impraticabile una consultazione continua e capillare del popolo: tutti problemi, che, nell'ottica dei primi cyber-utopisti, sarebbero stati risolvibili tramite l'impiego di mezzi di espressione, comunicazione e scrutinio della volontà politica molto più potenti ed efficienti di quelli fino ad allora in uso⁷⁰.

Già nel 1955, Erich Fromm, occupandosi dei rimedi contro gli effetti alienanti della società moderna, propose l'impiego delle nascenti tecnologie informatiche come strumenti di coinvolgimento e partecipazione diretta degli individui alla vita della

⁶⁸ V. P. LEVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Milano, 2002, pp. 91-92, il quale ha coniato il concetto di "democrazia in tempo reale", che si caratterizzi per «*un tempo della decisione e della valutazione continua, in cui un collettivo responsabile sa che si dovrà confrontare, in futuro, con i risultati delle proprie decisionali attuali*».

⁶⁹ Cfr., tra le molte, le tesi di L. L. GROSSMAN, *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*, New York, 1996, pp. 1-290, che pre-conizzava l'avvento di una "repubblica elettronica".

⁷⁰ Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica*, Edizioni ETS, Pisa, 2017, p. 63.

comunità⁷¹ e, di lì a poco, vennero sperimentati i primi sistemi computerizzati di voto a distanza⁷².

Fu poi negli Stati Uniti - in particolare in Minnesota - che si assistette ai primi usi delle ICT in ambito politico. Nel 1994 un gruppo di studenti creò il *Minnesota Electronic Democracy*, una piattaforma telematica dove si offrivano informative sulle imminenti elezioni per il Senato e il Governatorato dello Stato, aprendosi poi sia allo scambio di opinioni e pareri tra i partecipanti, sia ad un dibattito virtuale on-line, cui presero parte i candidati nei collegi dello Stato.

Un ulteriore progetto embrionale di democrazia digitale “applicata” è stato avviato in Germania a partire dal 1998 dall’Università di Osnabrück e mirava a verificare la possibilità di integrare le forme tradizionali di consultazione con sistemi di voto elettronico, con lo scopo di facilitare chi fosse impossibilitato a recarsi alle urne.

Seguendo una procedura consistente dapprima nella fornitura di un PIN al richiedente da parte dell’ufficio elettorale e, in un secondo momento, nella fissazione di un arco temporale entro cui l’elettore, in appositi locali dotati di computer, avrebbe potuto esprimere la propria preferenza su di una scheda elettronica, era stata così avviata una simulazione di una circoscrizione elettorale virtuale, cui parteciparono quasi 17.000 cittadini tedeschi.

Alla simulazione seguì una vera e propria votazione online (la prima avente valore legale), tenutasi nel 2000 per l’elezione del parlamento studentesco dell’Università di Osnabrück.

Quelli appena citati sono solo alcuni esempi, che testimoniano il fatto che, in un primo momento, andò affermandosi la convinzione che, in breve tempo, le ICT avrebbero consentito di realizzare sistemi di consultazione popolare capaci di annullare i limiti spazio-temporali, che storicamente avevano impedito l’attuazione della democrazia diretta e deliberativa al di là di una dimensione meramente locale⁷³.

Da quest’ottica l’*e-democracy* avrebbe, anzitutto, permesso una capillare e continua rilevazione della volontà dei cittadini, superando così una concezione minimalista e meramente aggregativa tipica del modello rappresentativo incentrato sul momento

⁷¹ Cfr. E. FROMM, *The Sane Society*, New York, 1955.

⁷² Su cui T. BECKER, *Teledemocracy. Bringing the Power back to the People*, in *The Futurist*, 1981, p. 9 ss.

⁷³ Cfr., sul punto, le tesi S. COLEMAN, *What was New? Online Innovations in the 2000 US Elections*, in S. COLEMAN (ed), *Elections in the Age of Internet: Lessons from United States*, Hansard Society, London, 2001, pp. 48-64; R. Gibson, *Elections Online: Assessing Internet*, 2011, pp. 561-583.

elettorale. La consultazione frequente dei cittadini per il tramite della rete avrebbe comportato, peraltro, un notevole risparmio di tempo e denaro, dal momento che sarebbero stati esclusivamente necessari l'allestimento e la gestione delle piattaforme a cui i cittadini si sarebbero dovuti collegare per esprimere le proprie preferenze.

Più precisamente, grazie all'avvento dell'*e-democracy*, ogni cittadino avrebbe potuto esprimere la propria volontà sulle singole questioni all'ordine del giorno in modo continuo, dis-intermediato e senza la necessità di sottoscrivere periodicamente "pacchetti chiusi e pre-confezionati" di opzioni politiche generali e generiche⁷⁴. Inoltre, sarebbe stato possibile scegliere su quali questioni o meno esprimersi.

Più in generale, le correnti di pensiero cyber-utopiste miravano ad un superamento della logica della delega e della rappresentanza. L'applicazione delle ICT ai processi decisionali avrebbe consentito, infatti, *«un'inedita sintonia tra le preferenze politiche del singolo cittadino e quelle fatte valere nelle sedi decisionali pubbliche, consentendo a chiunque di affrancarsi dai bundles ideologici precostituiti»*⁷⁵.

Ad affermarsi fu così il concetto di "comunità virtuale", ossia *«una compagine sociale delocalizzata in cui ogni individuo è al tempo stesso autore e fruitore potenziale di processi informativi e deliberativi non meditati, giacché si trova nella felice condizione rousseauiana della potenziale interazione diretta con qualunque altro membro del gruppo»*⁷⁶.

I membri di tale comunità si sarebbero, pertanto, potuti finalmente auto-governare tramite tecniche di democrazia elettronica, intesa quale procedura di auto-governo del *demos*, votando così ovunque si trovassero, anche più volte al giorno e a costi estremamente contenuti.

Non solo. Un secondo punto di forza era rinvenuto da molti nella circostanza che le ICT avrebbero consentito di rendere finalmente autenticamente deliberativi i processi democratici.

L'idea che attraverso i nuovi strumenti informatici si sarebbero potuti arricchire i canali partecipativi costituisce anzi il filo rosso delle teorie partecipazionistiche e deliberative elaborate agli inizi degli anni Settanta, specie nel mondo anglosassone. I suoi esponenti riconobbero l'importanza di incrementare il livello di cultura politica della cittadinanza,

⁷⁴ Cfr. N. KERSTING, H. BALDERSHEIM, *Electronic Voting and Democratic Issues: An Introduction*, in N. KERSTING, H. BALDERSHEIM, *Electronic Voting and Democracy. A comparative Analysis*, Palgrave, 2004, pp. 3-19.

⁷⁵ G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 67.

⁷⁶ G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 66.

poiché, rendendo la stessa consapevole delle proprie capacità di influenzare il processo politico, questa avrebbe potuto accrescere, altresì, il numero di partecipanti nella sfera politica e la qualità delle decisioni.

Si diffuse così la convinzione della «valenza intrinsecamente democratizzante delle tecnologie digitali, ossia la credenza circa la loro inerente capacità di redistribuire l'influenza politica, allargare la sfera pubblica, accrescere la partecipazione democratica, sfidare i monopoli del potere politico e amplificare la voce dei comuni cittadini»⁷⁷. E si ipotizzò che la capacità della rete di favorire una discussione in grado di coinvolgere grandi gruppi di individui avrebbe potuto rivitalizzare l'interesse per la politica dei cittadini illusi e insoddisfatti delle procedure democratiche tradizionali.

Petra miliare della scuola partecipazionistica 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, la c.d. *Strong Democracy*, in grado di coinvolgere gli individui secondo un dialogo, un processo decisionale ed un'azione comuni, autenticamente partecipativo-deliberativi⁷⁸.

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; diventando poi progressivamente sempre più incisive nel processo politico decisionale, tali agorà avrebbero finalmente consentito di superare quei limiti spaziali che fino ad allora avevano impedito di applicare il principio partecipativo all'intera comunità dei cittadini⁷⁹.

Barber, in particolare, insistette sul ruolo che le ICT avrebbero dovuto giocare nelle fasi che precedono il 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

⁷⁷ G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 74, il quale richiama la tesi di K. KERSTING, H. BALDERSHEIM, *op. cit.*, pp. 251 ss che avevano immaginato il XXI secolo come the “*century of participation*”.

⁷⁸ Cfr. P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 115, che rileva come «il partecipazionismo è un credo radicale che considera la partecipazione, più che la rappresentanza, la fonte della legittimazione politica».

⁷⁹ Per una ricostruzione delle prime intuizioni circa le potenzialità partecipative delle scienze cibernetiche sulle forme democratiche, si veda A. FLORIDIA, *La rete, la sfera pubblica e i luoghi della deliberazione pubblica*, in *Iride*, n. 2/2015, pp. 321-322.

questioni controverse, la ricerca di accordi condivisi circa la loro soluzione avrebbero avuto effetti positivi sugli esiti dei processi democratici⁸⁰.

Così, a cavallo tra gli anni Novanta e Duemila, l'esplosione della rivoluzione tecnologica ha generato la speranza di poter realizzare tale modello e consentire «una consapevole partecipazione diretta ed indiretta alla vita politica della comunità»⁸¹.

La creazione di comunità virtuali, che richiamassero il modello del villaggio globale⁸², per il tramite di tecniche digitali non si ricollegava 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, in altre parole, 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.

Questa teoria, postulata in un primo momento da Jeremy Waldron⁸³, affondava, per la verità, le proprie radici già in un passo della *Politica* di Aristotele, nel 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»⁸⁴.

Proprio ciò che alcuni dei sostenitori dell'*e-democracy* auspicavano si realizzasse anche nel mondo virtuale, ove, grazie alla rete, sarebbe stato possibile coordinare le risorse e le diverse opinioni dei singoli utenti, giungendo a decisioni collettive più sagge⁸⁵.

⁸⁰ Cfr. B. BARBER, *Three scenarios for the Future of Technology and Strong democracy*, in *Political Science Quarterly*, n. 4/113, 1998, pp. 585 ss, che elabora il suo modello di *Strong Democracy*, ovvero «a democracy that reflects the careful and prudent judgment of citizens who participate in deliberative, self-governing communities», per porlo in contrasto con quello di "plebiscitarian democracy", ossia «a democracy that embodies majority opinions assembled from unconsidered prejudices of private persons a voting private interests».

⁸¹ A. DE PETRIS, *La rappresentanza nell'era della tecnopolitica*, 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. 216.

⁸² Concepito già da M. McLuhan, *Gli strumenti del comunicare*, cit., p. 322.

⁸³ Cfr. J. WALDRON, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, Milano, 2001, pp. 113-146.

⁸⁴ ARISTOTELE, *Politica*, libro III, capitolo 11, p. 1281b.

⁸⁵ Seppur con diverse accezioni, sposano questa posizione, P. LEVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, Milano, 2002; H. REIGHOLD, *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*, Boston, 2003; D. TAPSCOTT, A. D. WILLIAMS, *Wikinomics*:

L'*e-democracy* si apriva e si contaminava in questo modo con quella deliberativa⁸⁶.

L'idea sottesa a queste concezioni deliberativiste dell'*e-democracy* è che nelle comunità politiche virtuali la “volontà generale”, formata democraticamente, possa (e debba) essere il risultato di una deliberazione a cui partecipa il maggior numero possibile di cittadini senza filtri d'opinione o intermediari.

Di qui discende la particolare attenzione mostrata nei confronti delle fasi che precedono il momento del voto, in cui le opinioni dei cittadini si confrontano in una continua circolazione, selezione, discussione pubblica di informazioni politicamente rilevanti⁸⁷.

Nella prospettiva dei cyber-ottimisti, una piena *e-democracy* sarebbe stata, quindi, auspicabile non solo dal momento che avrebbe consentito uno scrutinio dei voti velocizzato, ma soprattutto perché avrebbe aperto il processo democratico alla compartecipazione di milioni di individui, non più chiamati ad esprimersi saltuariamente al momento della scelta dei rappresentanti, o, su modello di una secca scelta binaria, in occasioni quali i referendum⁸⁸.

Nella c.d. “democrazia continua”⁸⁹ e non più intermittente, dove si ci si può incontrare in qualsiasi occasione senza barriere spaziali, il mondo della rete e delle nuove tecnologie di comunicazione – rappresentate oggi dai *social networks* come *Facebook* e *Twitter* – avrebbe promosso una nuova e multiforme partecipazione dell'individuo ai processi sociali e politici in una logica, almeno apparentemente, inclusiva e che sottintendeva una ridefinizione dello stesso concetto di cittadinanza, connesso al solo utilizzo della rete come mezzo per favorire un'accoglienza digitale sempre continua e attuale⁹⁰.

How Mass Collaboration Changes Everything, New York, 2006; C. R. SUNSTEIN, *Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge*, Oxford, 2006.

⁸⁶ V. G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 70-73.

⁸⁷ G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 74, evidenzia come «è questo connubio tra il deliberativismo e il partecipazionismo l'humus teorico su cui è germogliato, almeno fino ai primi anni Duemila, l'assunto della valenza intrinsecamente democratizzante delle tecnologie digitali, ossia la credenza circa la loro inerente capacità di redistribuire l'influenza politica, allargare la sfera pubblica, accrescere la partecipazione democratica, sfidare i monopoli del potere politico e amplificare la voce dei comuni cittadini».

⁸⁸ Cfr. B. J. BARBER, *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, Berkeley, CA University of California Press, 1984; P. LEVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, Milano, 2002, pp. 1-248.

⁸⁹ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 4.

⁹⁰ Cfr. M. PROSPERO, *La solitudine del cittadino virtuale*, in TURSI, A. D. DE KERCKHOVE, (a cura di), *op. cit.*, pp. 180 ss.; L. CECCARINI, *Cittadini e politica online: fra vecchie e nuove forme di partecipazione*, in L. MOSCA, C. VACCARI (a cura di), *Nuovi media, nuova politica.*, pp. 91 ss.; Id, *La cittadinanza online*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 174 ss.

In rete, non vi è, infatti, più la persona fisica, «*ma il cittadino virtuale che, consultato e coinvolto nelle questioni pubbliche, partecipa elettronicamente all'interno di una nuova sfera pubblica dove può interagire con mondi a-territoriali e indefiniti*»⁹¹.

Da queste premesse è derivata, sul finire del XX secolo, la convinzione della valenza intrinsecamente democratizzante delle tecnologie digitali di cui si diceva; l'avvento di Internet avrebbe consentito di redistribuire l'influenza politica, allargare la sfera pubblica, accrescere la partecipazione democratica, determinare un indebolimento delle tradizionali strutture di potere, contribuire direttamente all'agenda politica, migliorare la qualità della deliberazione⁹².

In altri termini, per prendere a prestito le parole di Stefano Rodotà, «*Internet sarebbe così venuto in soccorso della morente democrazia rappresentativa e l'avrebbe traghettata sui lidi più sicuri di una democrazia "immediata" [...] un sistema politico caratterizzato da referendum istantanei, da una consultazione permanente dei cittadini*»⁹³.

Ciò avrebbe permesso, sia ai rappresentanti che ai rappresentati, di interagire più liberamente e immediatamente tra loro, con conseguenze in termini sia di miglior aderenza delle decisioni politiche alle istanze provenienti dal basso, sia di soddisfazione complessiva dei consociati nei confronti dell'operato dei loro rappresentanti.

In definitiva, si sarebbe assistito ad un generale miglioramento dei risultati delle procedure democratiche in senso deliberativo-partecipativo, realizzando gli obiettivi, tramite il *medium* digitale, dei teorici della democrazia deliberativa e, nelle versioni più radicali, dei sostenitori della democrazia diretta, di cui si è detto nel capitolo precedente. Tali correnti di pensiero vedevano, quindi, «*nello sviluppo della Rete un fattore palingenetico della democrazia contemporanea*» e auspicavano «*che la rivoluzione digitale potesse condurre a una nuova dimensione della sfera politica*»⁹⁴.

È stato, tuttavia, evidenziato come le teorizzazioni circa le potenzialità dell'*e-democracy* scontassero due fondamentali ordini di problemi e di ambiguità.

⁹¹ M. MANDATO, *op.cit.*, p. 9.

⁹² Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 74-75.

⁹³ S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete*, cit., pp. 6 ss; cfr. anche G. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 155; I. BUDGE, *The new challenge of Direct Democracy*, Cambridge, 1996, pp. 1-15, che teorizzava come, per effetto delle nuove tecnologie, i cittadini avrebbero potuto esprimersi senza soluzione di continuità e in modo dis-intermediato, senza la necessità di sottoscrivere un programma politico ideato da un partito, garantendo così ad ogni individuo la manifestazione delle proprie preferenze nelle politiche pubbliche.

⁹⁴ A. CARDONE, «*Decisione algoritmica*» vs *Decisione politica?* *A.I., Legge, Democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 12-13.

Il primo, quello di dare per assunta l'esistenza di sistemi di voto e computazione elettronica sicuri, trasparenti e verificabili, nonché capaci di calcolare un enorme numero di preferenze (sul voto elettronico e sulle problematiche ad esso connesse, si rinvia *infra* al capitolo III, sezione III).

Il secondo, ancor più profondo, di non tenere in considerazione i limiti - formali e sostanziali - posti dalle moderne Costituzioni all'esercizio della sovranità da parte del popolo.

Limiti che, come abbiamo visto, tendono a circoscrivere gli istituti c.d. di democrazia diretta a ipotesi ben circoscritte; prevedono che il voto sia personale, eguale, libero e segreto (cosa che pone dubbi, come si vedrà, in merito alla praticabilità del voto elettronico, specie di tipo non presidiato); più in generale, contemplano una serie di presidi a tutela del carattere rigido delle regole e dei principi costituzionali, che difficilmente si conciliano con l'idea utopica (se non eversiva) di un auto-governo elettronico del *demos*.

Per concludere, secondo la corrente di pensiero cyber-ottimista/utopista, l'*e-democracy* avrebbe costituito un'occasione per rimediare al deficit di partecipazione e legittimità degli attuali sistemi di governo rappresentativo⁹⁵.

Sintetizzando, le teorie a favore della disseminazione di pratiche di *e-democracy* muovevano attorno ad alcuni motivi ricorrenti:

- a) il superamento del *problem of scale*, grazie a soluzioni tecniche per la rilevazione capillare, dettagliata e continua delle preferenze politiche;
- b) in taluni casi, la spinta verso l'introduzione di riforme istituzionali che rafforzassero gli istituti di democrazia diretta, se non di radicale superamento del modello rappresentativo;
- c) in generale, la necessità di un aumento della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica;
- d) come conseguenza delle iniziative di cui sopra, un generale miglioramento del rendimento delle procedure democratiche in senso deliberativo⁹⁶.

⁹⁵ A. CARDONE, *op. cit.*, p. 12, che sottolinea come questa prospettiva «guarda all'ideale della democrazia diretta. Come mezzo per combattere la disaffezione dei cittadini alla cosa pubblica, la concepisce come strumento di emancipazione politica del popolo dai partiti e si pone in polemica nei confronti della stessa idea che una decisione presa a maggioranza possa essere democratica».

⁹⁶ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 76; cfr. 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 Amsterdam*, IOS-Press, 2012, pp. 55 ss., che osserva quattro fasi, in particolare, della democrazia digitale:

Tali teorie si svilupparono peraltro in un contesto storico, più generale, in cui ci si illuse che si sarebbe assistito all'estensione illimitata della democrazia in ogni angolo del globo, grazie alla quale ciascun individuo sarebbe stato, finalmente, in grado di emanciparsi e realizzarsi.

Il nuovo millennio mostrò, tuttavia, tutte le debolezze, i limiti e le contraddizioni della Rete e delle teorie su-esposte.

In un clima di sfiducia e disillusione, a partire dagli inizi degli anni 2000, iniziò a svilupparsi una visione più realista, per non dire profondamente scettica, sulle effettive potenzialità democratizzanti delle ICT (trattasi del c.d. *cyber-realismo* o *cyber-scetticismo*).

Il presunto effetto taumaturgico dell'*e-democracy* venne ridimensionato da più parti, nella consapevolezza che, dopo diversi anni in cui gli strumenti tecnologici avevano potuto dimostrare e testare le proprie capacità, numerose criticità erano emerse e molte delle promesse avanzate erano state disattese, se non del tutto tradite⁹⁷.

Tra i principali studiosi a mostrarsi fortemente critico circa le presunte virtù democratizzanti delle nuove tecnologie applicate ai processi partecipativi vi fu, in particolare, Evgeny Morozov, che ne "*L'ingenuità della rete*", mette in luce, limpidamente, le ragioni che hanno prodotto una diffusa disillusione circa le potenzialità dell'*e-democracy*.

«1. The "teledemocracy" perspective in the 1980s, for example, Barber (1984), expecting increased equality in access to information, more active public participation and debate and stimulating electronic polling and voting.

2. "Virtual community" perspectives in the early 1990s, for example, Rheingold (1993) with hopes of regaining community experience lost in modernisation processes.

3. Visions of a "new democracy" around the turn of the century, expecting a broadening of participation in democratic processes through Internet-supported means.

4. Currently popular "Web 2.0" or social media perspectives, heralding an increase of citizen engagement in policymaking and democratic life in a great variety of new formats».

⁹⁷ Cfr. R. LINDER-G. AICHOLZER, *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends*, in L. HENNEN, I. VAN KEULEN, I. KORTHAGEN, R. LINDER, G. AICHOLZER, *European E-Democracy in Practice*, Springer, 2020, p. 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 potential of the Internet».

Egli, anzitutto, dubita delle presunte capacità delle ICT di rivitalizzare la partecipazione democratica, rilevando al contrario un effetto de-politicizzante di Internet. Alla prova dei fatti, la rete, infatti, non si sarebbe 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 sarebbero tradotti in terreno di scontro violento tra opposte fazioni, radicalizzate, incapaci di comunicare tra loro.

Irrisolto, e semmai aggravatosi negli ultimi anni, sarebbe inoltre quel clima di sfiducia e apatia nei confronti delle regole democratiche e della politica in generale, di cui si diceva in premessa.

Le tecniche di *e-democracy* (dalle piattaforme *online*, al voto elettronico, ai *social networks*) si sarebbero rivelate, inoltre, strumenti tutt'altro che sicuri, esposti a frequenti malfunzionamenti, fenomeni di *data breach*, attacchi hacker e via discorrendo.

La Rete, da strumento di emancipazione delle masse e di libertà, sarebbe divenuto terreno per forme di censura delle opinioni, diffusione di messaggi spesso mistificatori, tecniche manipolatorie e di distorsione delle opinioni⁹⁸.

Il web, in altri termini, non si sarebbe configurato come uno nuovo spazio antropologico dell'intelligenza collettiva, che avrebbe fatto da motore all'accrescimento del livello di cultura politica della società e unito la comunità nella ricerca di un consenso collettivo, volto al raggiungimento di una presunta "volontà generale".

Limpido in tal senso il passaggio in cui Morozov scrive: «*il pensiero cyber-utopista, secondo il quale la rete ci starebbe trasformando in cittadini globali super tolleranti, desiderosi di tenere a freno i nostri bassi pregiudizi e di aprire le menti a quello che vediamo sui monitor, è risultato privo di fondamento. Nella maggior parte dei casi gli unici a credere ancora nell'ideale di un villaggio globale elettronico sono coloro che sono diventati cosmopoliti tolleranti anche senza internet: l'élite intellettuale dei giramondo. La gente comune utilizza internet molto di più per riscoprire la propria cultura e il proprio perbenismo nazionale*»⁹⁹.

Il dibattito dottrinale a partire dagli anni '2000 ha quindi evidenziato alcune linee di tendenza comuni circa l'apporto delle ICT ai processi partecipativi, tra i quali: una scarsa capacità democratizzante di simili strumenti; nessun cambiamento rilevante delle "regole

⁹⁸ Cfr. A. CARDONE, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁹⁹ E. MOROZOV, *L'ingenuità della rete. Il lato oscuro della libertà di Internet*, Codice Edizioni, Torino, 2011, pp. 231- 236.

del gioco” delle odierne democrazie costituzionali, che sarebbero rimaste inalterate, fatta salva, in taluni Stati, l’implementazione di forme di voto elettronico, che, tuttavia, sarebbero state spesso oggetto di malfunzionamenti, brogli, vizi procedurali e di legittimità e, in ogni caso, confinati ad ambiti di modesta rilevanza; un aggravamento di quel senso di smarrimento e apatia nei riguardi della partecipazione politica e della democrazia nel suo complesso, nonché un peggioramento della qualità del discorso pubblico¹⁰⁰.

Se, quindi, diffusa è stata la disillusione nei confronti delle virtù democratizzanti delle tecniche di *e-democracy*, specie negli anni più recenti la dottrina ha messo in evidenza non solo i limiti ora ricordati, ma anche i pericoli che erano insiti nelle teorie dei cyber-utopisti.

Anzitutto, si è osservato che, anche qualora tecnologicamente praticabile, la realizzazione di una democrazia digitale diretta avrebbe significato sovvertire uno dei principi cardine dei moderni sistemi rappresentativi, quale quello del libero mandato, cambiando completamente il paradigma di riferimento e vincolando, quindi, i rappresentanti alle volontà espresse dalle “arene digitali”.

Inoltre, la consultazione permanente di tutti gli interessati tramite il web avrebbe determinato la conseguenza paradossale per la quale, in nome di una apparente semplificazione e velocità dell’*iter* decisionale, si sarebbe finito in realtà per creare una struttura elefantica, avente il compito di raccogliere informazioni, comporre i quesiti da sottoporre alla collettività, analizzarli e inserirli nell’*iter* legislativo.

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 manipolativi¹⁰¹.

Ancora, sarebbe stato necessario chiarire il valore della consultazione popolare attraverso la rete. Se si fosse voluto davvero aprire ad una forma di democrazia digitale diretta, il

¹⁰⁰ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 80-81, che fa riferimento ad un vero e proprio “flop tecnologico”, che non solo non agevola lo svolgimento delle pratiche consolidate, ma anzi le rende più complicate, problematiche e rischiose. Cfr. anche, H. FARRELL, *New problems, new publics? Dewey and new media. Policy and Internet*, 6(2), 2014, pp. 176–191; 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 Amsterdam*, IOS-Press, 2012, pp. 49-61; A. CLARKE, *Exploiting 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.11.

¹⁰¹ Cfr. A. VENANZONI, *La matrice spezzata: ripensare la democrazia all’epoca di Internet*, in Quaderni costituzionali, n.1/2020, pp. 65-66; M. CUNIBERTI, *Nuove tecnologie della comunicazione e trasformazioni della democrazia*, cit., pp. 352-357.

voto non si sarebbe potuto limitare ad una valenza meramente consultiva, dal momento che, altrimenti, sarebbe stato frustrato l'intento di una partecipazione democratica, che mirasse ad essere incisiva.

Postulare l'obbligatorietà e la vincolatività della consultazione online avrebbe, tuttavia, portato con sé nuovi problemi, nella specie l'obbligo di formulare in modo capillare e analitico i quesiti e, soprattutto, inserire il procedimento entro le forme e limiti dei sistemi democratico-rappresentativi vigenti.

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 sopprimere 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 opinioni¹⁰². In questo contesto, l'elettore avrebbe potuto peraltro meramente decidere e farsi influenzare sulla base degli stati d'animo del momento¹⁰³.

Al riguardo - confidando che sia consentito un breve passo indietro nel tempo - non possono non ricordarsi le osservazioni critiche sviluppate, già negli anni '80, 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*»¹⁰⁴.

Non solo, egli metteva in guardia dai pericoli che un eccesso di democrazia avrebbe portato con sé, ammonendo come «*nulla rischia di uccidere la democrazia più dell'eccesso di democrazia*»¹⁰⁵.

L'idea, infatti, di ridurre ad un *unicuum* la sequenza di circolazione delle informazioni, della cittadinanza e delle decisioni politiche, in assenza di intermediari, avrebbe finito col

¹⁰² Cfr. A. CARDONE, *op. cit.*, p. 13, che registra una enfattizzazione nelle regole "dell'uno vale uno" e "power back to people", in cui non vi è posto per nessuna funzione di intermediazione politica e sociale.

¹⁰³ A. VENANZONI, *La matrice spezzata: ripensare la democrazia all'epoca di Internet*, cit., pp. 66 ss; cfr. G. SARTORI, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 1-166.

¹⁰⁴ Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 1984, p. 14, il quale aggiungeva al riguardo che «*A giudicare dalle leggi che vengono emanate ogni anno in Italia il buon cittadino dovrebbe essere chiamato a esprimere il proprio voto almeno una volta al giorno. L'eccesso di partecipazione, che produce il fenomeno che Dahrendorf ha chiamato, deprecandolo, del cittadino totale, può avere per effetto la sazietà della politica e l'aumento dell'apatia elettorale. Il prezzo che si deve pagare per l'impegno di pochi è spesso l'indifferenza di molti*».

¹⁰⁵ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 1984, p. 14.

proiettare l'individuo-utente nella sfera politica, rendendolo cittadino-totale (e precludendo così ad uno "Stato totale").

Sul punto Bobbio è lapidario, quando rileva che «*se per democrazia diretta si intende alla lettera la partecipazione di tutti i cittadini a tutte le decisioni che li riguardano, 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*»¹⁰⁶.

Le considerazioni di Bobbio richiamano 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*»¹⁰⁷.

A testimonianza di come le pretese dei cyber-ottimisti non solo sarebbero state disattese nei fatti, ma contenessero un virus, per la verità, pericoloso, di recente può invece ricordarsi l'analisi elaborata da Mauro Barberis, il quale nel saggio "*Populismo digitale. Come internet sta uccidendo la democrazia*", dimostra plasticamente come le moderne tecnologie possano rivelarsi, se non regolamentate adeguatamente, una minaccia seria per il funzionamento dei sistemi democratici¹⁰⁸.

L'Autore, in particolare, identifica una causa principale del dilagare dei fenomeni populistici che hanno sconvolto le democrazie costituzionali di questi ultimi anni: il c.d. "*Homo mediaticus*", completamente dipendente da «*quella scatola delle meraviglie chiamata smartphone*»¹⁰⁹. La tesi proposta è fondamentalmente che, senza *internet*, i *social media* e gli *smartphone*, che hanno segnato il passaggio dalla tele-crazia alla social-

¹⁰⁶ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 1984, pp. 34-35, che richiama un passo di A. Dahrendorf, *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?* in *Il Cittadino totale*, Torino, 1977, p. 56, che così affermava «*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 non influire sulla capacità di sopravvivenza: ecco il paradosso del cittadino totale*».

¹⁰⁷ Sul punto cfr. A. VENANZONI, *La matrice spezzata: ripensare la democrazia all'epoca di Internet*, cit., pp. 61-62.

¹⁰⁸ Cfr. B. BARBERIS, *Populismo digitale. Come Internet sta uccidendo la democrazia*, Chiarelettere, Milano, 2020, pp. 5-205.

¹⁰⁹ B. BARBERIS, *op. cit.*, p. 147.

crazia del XXI secolo, l'ondata populista non sarebbe altrimenti spiegabile nei suoi caratteri, nella sua forza, nella sua diffusività e pervasività.

Tali strumenti sono, infatti, una «*condizione necessaria, benché non sufficiente, della nascita, diffusione e successo di leader, movimenti e governi populistici. Togliete internet o fatelo controllare dal governo – come in Cina, Corea del Nord, Iran, e chissà quanti altri paesi al mondo – e al populismo mancherà l'aria per respirare. [...] In questo senso Homo mediaticus diviene – non l'unica ma la principale spiegazione del fenomeno populista*»¹¹⁰. Sotto questo profilo, sarebbe possibile spiegare alcune tendenze riscontrabili nelle democrazie contemporanee e che ritroviamo come filo conduttore del presente lavoro di tesi dottorale.

Anzitutto, il primo profilo spiegato dall'*Homo mediaticus* sarebbe la pretesa disintermediazione, testimoniata dal fatto che «*basta digitare certe parole, in sequenza, e chiunque ha l'impressione di agire in prima persona, senza ricorrere ai soliti fastidiosi intermediari. Se questo vale per un viaggio o per una prenotazione d'albergo, perché non deve valere anche per la politica?*»¹¹¹.

A dominare è il contatto *online* fra il singolo e leader politici con milioni di *follower*: contatto che dà, al primo, l'illusione di un rapporto personale con il proprio leader-idolo di riferimento. «*Naturalmente è solo un'illusione. Chi parla di disintermediazione, in effetti, si mette dal punto di vista dell'elettore illuso. Doppia illusione, poi, se nel mondo offline ha l'occasione di farsi un selfie con il leader, da condividere online con parenti e conoscenti. Dal punto di vista del sistema comunicativo, invece, la pretesa intermediazione si rivela una sorta di re-intermediazione: internet, i social, gli smartphone prendono il posto di parlamentari, opinion makers e parroci*»¹¹².

Una seconda tendenza della politica populista digitale sarebbe la frammentazione e polarizzazione dell'opinione pubblica e degli utenti, che tendono a rinchiudersi ognuno nella propria bolla (*filter bubble*) e camera d'eco (*echo chamber*), formando tribù digitali in guerra tra loro (su questi aspetti si tornerà *infra* al capitolo III, sezione I)¹¹³.

¹¹⁰ B. BARBERIS, *op. cit.*, p. 156.

¹¹¹ R. CALASSO, *L'innominabile attuale*, Adelphi, Milano, 2017, p. 77.

¹¹² B. BARBERIS, *op. cit.*, p. 158, secondo il quale l'effetto di questa nuova mediazione digitale sarebbe una vera e propria "uccisione del pensiero", dal momento che le persone perennemente connesse perderebbero ogni capacità di giudizio.

¹¹³ C. S. SUNSTEIN, *Republic*, Princeton, 2017 spec. pp. 79-126; D. PALANO, *La democrazia alla fine del pubblico. Sfiducia, frammentazione, polarizzazione: verso una bubble democracy?* in *Governare la paura*, aprile 2019, pp.35-92.

Infine, il digitale cambia i paradigmi consolidati perché rende il potere contendibile da parte di *outsider*, «*persone che in altre epoche non sarebbero mai riuscite ad attraversare i ponti: attori di serie B, conduttori televisivi, comici, tutti votati da masse di follower, non benché siano privi di preparazione politica, ma proprio per questo*»¹¹⁴.

Ciò alimenterebbe quella spirale di antipolitica, disaffezione e de-politicizzazione che affligge le democrazie contemporanee.

Uno scenario che, per quanto forse eccessivo nei suoi tratti quasi drammatici, è certamente ben lontano da quella supposta “saggezza della moltitudine”, che, come si diceva all’inizio del presente paragrafo, ad avviso dei primi teorici della democrazia digitale avrebbe dovuto traghettare le morenti e vetuste democrazie rappresentative verso lidi più floridi e prosperi.

Orbene, di fronte a tali rilievi critici, i promotori delle pratiche deliberativo-digitali hanno tentato di giustificare in vario modo il fallimento delle previsioni iniziali e di temperare i rischi che l’*e-democracy* porterebbe con sé.

Una prima giustificazione addotta ha riguardato il fatto che le potenzialità democratizzanti delle *ICT* sarebbero state minate dalla riluttanza dei rappresentanti politici a tradurle in decisioni vincolanti.

In altri termini, la classe politica avrebbe opposto una resistenza superiore al previsto, vanificando gli sforzi dei teorici *cyber-utopisti*. Sintomi di questo filone di pensiero sono rintracciabili, ad esempio, nel pensiero di Gianroberto Casaleggio e Beppe Grillo, padri fondatori del Movimento 5 stelle e, quindi, nell’originaria logica anti-casta che animava il Movimento delle origini (su cui si tornerà *infra* al paragrafo n. 2.2 del presente capitolo).

Una seconda linea di resistenza avverso le critiche più radicali dei c.d. *cyber-realisti* muove dall’assunto secondo il quale, in realtà, non sarebbe affatto corrispondente al vero che la digitalizzazione non abbia profondamente mutato e non stia trasformando gli assetti politico-istituzionali delle democrazie occidentali.

Secondo i sostenitori delle pratiche di *e-democracy*, essa starebbe anzi producendo effetti rilevanti - per quanto ancora difficilmente quantificabili nella loro portata - ad esempio rivitalizzando le dinamiche riguardanti la formazione del consenso, l’interazione

¹¹⁴ B. BARBERIS, *op. cit.*, p. 162.

rappresentati-rappresentati, l'esercizio del diritto di voto, il funzionamento degli organi istituzionali (su cui, *infra*, capitoli III e IV)¹¹⁵.

Abbandonate le tematizzazioni in merito ad un utopico esercizio immediato della sovranità popolare ai livelli apicali del governo, la tendenza più recente della dottrina è stata, quindi, quella di calare e studiare l'*e-democracy* come strumento di rinnovamento dei modelli rappresentativi esistenti, concependola come complementare ad essi¹¹⁶.

In particolare, si è posto l'accento sul fatto che, sebbene diversamente da quelli che erano gli obiettivi iniziali, la rivoluzione digitale avrebbe comunque prodotto nuove forme, vitali, inclusive e incisive di partecipazione digitalmente mediata. Sotto questo punto di vista, a trasformare il volto della rappresentanza e della partecipazione politica, si sarebbero in particolare imposti sulla scena da una parte, i *social media*, e dall'altra, i c.d. partiti digitali.

I *social media* sono, infatti, il luogo in cui si articola sempre più il dibattito e discorso pubblico; essi rivestono oggi un ruolo decisivo nella gestione del c.d. *marketplace of ideas* e sono stati giustamente definiti come «*an online discussion forum with a primarily non-political focus, but where political talk emerges within conversations*»¹¹⁷.

Si tratta, in altri termini, di spazi virtuali, privi di barriere spazio-temporali, gestiti da società private, che non solo condizionano la formazione della pubblica opinione e la libera circolazione delle idee, ma che rappresentano il terreno privilegiato per l'adozione di sofisticate tecniche di profilazione e marketing politico-elettorale, rese oggi possibili grazie all'impiego di sistemi di intelligenza artificiale e che si rivelano determinanti per la formazione del consenso, specie nei periodi di campagna elettorale (su questi profili, ci si concentrerà *infra* capitolo III, sezione I)¹¹⁸.

I partiti digitali, invece, tramite l'adozione delle moderne tecnologie, si sono proposti di dare vita a nuovi moduli organizzativi e di interazione con l'elettorato che consentissero di fornire una risposta al declino della partecipazione politica e alla domanda di rinnovamento democratico, facendosi promotori di una politica più aperta, più immediata, diretta, autentica e trasparente rispetto a quella tradizionale. Essi, come si avrà modo di

¹¹⁵ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 84.

¹¹⁶ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 87.

¹¹⁷ Per uno degli studi più interessanti sul tema, cfr. K. KLONIC, *The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech*, in *Harvard Law Review*, 131, 2017, pp. 1599 ss.

¹¹⁸ Cfr. A. CARDONE, *op. cit.*, pp. 59-89, che tratta analiticamente degli effetti dell'intelligenza artificiale nel campo della comunicazione politica e nella sfera dell'opinione pubblica e del ruolo delle piattaforme partecipative di partiti e *leaders*.

verificare *infra* al capitolo III, sezione II, uniscono una rinnovata attenzione per la partecipazione ad una struttura organizzativa molto agile, simile a quella delle *start up*. Queste nuove formazioni si sono così proposte come un antidoto alla mancanza di rappresentanza sostanziale, che ha intaccato le istituzioni democratiche, e di cui si è dato conto nelle pagine precedenti, anche se, alla prova dei fatti, molti dei propositi di cui si erano fatte portatrici sono stati, come vedremo, traditi.

La partecipazione e la rappresentanza politica contemporanee risentono, inoltre, dell'affermarsi di pratiche di *e-voting*, che mirano a sfruttare le potenzialità offerte dalle ICT per aumentare l'espressività, influenza ed accessibilità del voto, ma, al contempo, pongono interrogativi in termini di sicurezza delle operazioni sottese, nonché di compatibilità con i principi costituzionali di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del suffragio. Infine, a venire in rilievo è la digitalizzazione delle fasi preparatorie dei procedimenti elettorali o degli strumenti c.d. di democrazia diretta. Su tutti questi aspetti si tornerà più diffusamente *infra* al capitolo III, sezione III.

2.2. L'avvento della partecipazione digitale in Italia: il caso del Movimento 5 Stelle

Il partito (*rectius* movimento) che, più di tutti, nella recente 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 primo e più rilevante “partito digitale”, ossia una formazione politica, che similmente ad altre presenti nel panorama europeo (si pensi al Partito Pirata tedesco o a *Podemos* in Spagna), si serve delle moderne tecnologie digitali al fine di dare vita ad un processo di riorganizzazione interna - il c.d. partito-piattaforma - e favorire processi di partecipazione e democratizzazione del sistema politico (su questi aspetti, si rinvia *infra* capitolo III, sezione II, quando si analizzerà in particolare il funzionamento della piattaforma Rousseau)¹¹⁹.

La storia del Movimento inizia, da lontano, dalla sinergia tra le idee visionarie e utopiche di due figure quali Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio, che sono stati, l'uno, il

¹¹⁹ P. GERBAUDO, *op. cit.*, spec. pp. 99 ss.

“megafono” o il *frontman* del movimento e il profilo più conosciuto presso l’opinione pubblica, e l’altro l’ideologo delle teorie e dei programmi che ne hanno mosso e condizionato l’azione politica.

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*, piattaforme 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 sulle tematiche di attualità¹²⁰.

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, 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. 270/2005) il voto di preferenza.

Al di là delle singole proposte, che in questa sede non possono essere analizzate approfonditamente, il *V-Day* del 2007 dà visibilità presso l’opinione pubblica alla mobilitazione politica guidata da Grillo, sorprendendo per la partecipazione ed evidenziando già l’esistenza di una frattura di una parte dell’elettorato rispetto al sistema partitico, bipolare, allora presente¹²¹.

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 amministrative¹²².

¹²⁰ Cfr. P. CERI, F. VELTRI, *Il Movimento nella rete. Storia e struttura del Movimento 5 Stelle*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2017, pp. 35-50.

¹²¹ Cfr. R. BIORCIO, P. NATALE, *Politica a cinque stelle. Idee, storia e strategie del movimento di Grillo*, Feltrinelli, Milano, 2013, p. 87.

¹²² Cfr., sempre, P. CERI, F. VELTRI, *op. cit.*, spec. pp. 17-94.

Gli attivisti si aggregano attorno alla figura 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 all’idea stessa democrazia rappresentativa, feticcio ormai anacronistico, prodotto del passato, destinato ad un lento declino e ad essere soppiantata, ad avviso del comico genovese, dalle opportunità offerte dalla Rete.

In questo contesto, il 4 ottobre del 2009 - giorno di San Francesco, come Grillo precisa sul suo blog - 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, fin 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»*¹²³.

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»*¹²⁴.

Filo rosso che affiora, fin dalle manifestazioni del V-Day, è una forte critica, inizialmente quasi radicale, della democrazia rappresentativa e della logica della delega e della rappresentanza¹²⁵.

¹²³ P. CERI, F. VELTRI, *op. cit.*, p. 78.

¹²⁴ R. BIORCIO, *Le tre ragioni del successo del Movimento 5 Stelle*, cit., p. 53, che riprende l’intervista di Gian Antonio Stella a Grillo pubblicata su *Sette*, supplemento del *Corriere della Sera*, il 1° giugno 2012.

¹²⁵ Cfr. I. DIAMANTI, *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Comunicazione politica*, n.1/2013, p. 10.

A questo punto entrano in gioco e si contaminano con quelle di Grillo le teorie di Gianroberto Casaleggio, che si fa promotore dell'avvento di una democrazia diretta digitale.

Nel pensiero di Casaleggio la democrazia diretta diventa, infatti, possibile nel XXI secolo grazie alla vasta diffusione della Rete, che porta con sé processi di dis-intermediazione in ogni campo dell'agire umano.

In uno dei passaggi più significativi di "*Web ergo Sum*", l'ideologo del Movimento afferma: «*Il temine democrazia diretta describe 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*»¹²⁶.

In queste parole si annida il seme che poi porterà alla nascita di strumenti come la piattaforma Rousseau, il sistema operativo di cui usufruirà il Movimento 5 Stelle e di cui si tratterà, come anticipato, diffusamente *infra* al capitolo III.

Internet, nella visione di Casaleggio, aprirebbe le porte all'era della partecipazione e della conoscenza e consentirebbe il ripensamento delle istituzioni, segnando definitivamente quel processo di evoluzione del cittadino che si fa istituzione¹²⁷.

Le teorie di Casaleggio vengono portate, per la prima volta, al pubblico in un video del 2008, che, in successione cronologica, immagina dapprima nel 2040 la vittoria della democrazia occidentale basata sul *web open source* sulle dittature orwelliane orientali (che mantengono invece un controllo sull'accesso a internet).

Nel 2043, poi, migliaia di movimenti interconnessi nati dal basso, si occuperanno di problemi locali. Ciò fino al 2054, anno in cui verranno indette le prime elezioni mondiali

¹²⁶ G. CASALEGGIO, *Web ergo sum*, Sperling and Kupfer, Milano, 2004, pp. 23-25.

¹²⁷ Intervista del 24 Giugno 2013 a Gianroberto Casaleggio, *La democrazia va rifondata*, a cura di S. Danna, in Corriere della sera, reperibile in: https://www.ilblogdellestelle.it/2013/06/la_democrazia_v.html. Per altre considerazioni sulle potenzialità della democrazia diretta attraverso la rete e il superamento della democrazia rappresentativa, si veda l'intervista di Davide Casaleggio a La Verità, del 23 Luglio 2018 reperibile in: https://www.ilblogdellestelle.it/2018/07/lintervista_integrale_di_davide_casaleggio_a_la_verita.html. Cfr. anche G. CASALEGGIO, B. GRILLO, *Siamo in guerra. Per un nuova politica. La rete contro i partiti*, Chiarelettere, Milano, 2011, spec. pp. 188 ss.

in rete, che segneranno la nascita di un nuovo governo, *Gaia*, di cui chiunque potrà controllarne le azioni attraverso il web in un'epoca in cui scompariranno i partiti, la politica e le ideologie¹²⁸.

Sulla base di queste premesse, Casaleggio si spinge, quindi, a teorizzare un futuro in cui le organizzazioni politiche e sociali esistenti saranno de-strutturate, per poi scomparire del tutto, e in cui la democrazia rappresentativa perderà di significato.

Dopo la sua morte, le sue idee vengono riprese dal figlio, Davide, che, come si vedrà, 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?*», risponde: «*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*»¹²⁹.

Scopo del Movimento 5 Stelle sarebbe, nella visione di Davide Casaleggio, allora fondamentalmente quello di offrire ai cittadini una democrazia diretta digitale laddove «*la democrazia rappresentativa - la politica per procura - sta progressivamente perdendo di significato*», dal momento che «*Internet ha reso i partiti dell'establishment e i precedenti modelli organizzativi della democrazia obsoleti e anti-economici*»¹³⁰.

È l'utopia, quasi eversiva, della totale dis-intermediazione. A siffatto radicale rifiuto della rappresentanza, non può che accompagnarsi un forte spirito anti-partitico che, come evidenziato in dottrina, è un tratto che caratterizza tutti i movimenti populistici degli ultimi anni, animati da un forte sospetto nei confronti dei corpi intermedi¹³¹.

In questo senso il “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*

¹²⁸ *Gaia - The Future of Politics*, reperibile n <https://www.youtube.com/watch?v=sV8MwBXmewUI>

¹²⁹ D. CASALEGGIO, intervista al quotidiano *la Verità*, postata sul *Blog delle Stelle* il 28 luglio 2018.

¹³⁰ D. Casaleggio riportato da N. GARDELS, *It's time to rethink democracy*, in *The Whashington Post*, 23 marzo 2018.

¹³¹ 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 A. Olivetti, *Democrazia senza partiti*, Humana Civilitatis, 2013, p. 43 che afferma «*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*».

il cui funzionamento devono essere il risultato di un processo aperto capace di misurare in tempo reale l'umore mutevole dei cittadini»¹³².

Questa diffidenza nei confronti della forma partito tradizionale e l'enfasi quasi ossessiva sull'idea di apertura e trasparenza hanno conseguenze concrete per le dinamiche organizzative di tali formazioni e del Movimento 5 Stelle in particolare.

Il fatto di voler somigliare a movimenti sociali, strutture leggere, consente di incanalare l'entusiasmo e la capacità di organizzazione spontanea dei partecipanti. Al contempo, tale *«movimentizzazione del partito è anche il suo tallone d'Achille. In modo simile a ciò che avviene nei movimenti di protesta, l'euforia vissuta durante i picchi di mobilitazione può presto trasformarsi in delusione e demoralizzazione, con conseguenze deleterie per l'organizzazione»¹³³.*

Se poi, oltre che sulle dichiarazioni di principio, fermiamo lo sguardo anche sul modo in cui il partito è condotto, possiamo riscontrare un ulteriore elemento interessante. Con riferimento alla vita interna, nell'ottica dei padri fondatori del Movimento 5 Stelle, sia gli attivisti, sia i parlamentari-portavoce devono rimanere isolati, in qualche modo atomizzati. Così facendo, la loro posizione risulta indebolita: sono, infatti, in condizione di essere messi all'angolo e di venire espulsi, nel caso osino sfidare la leadership di turno, assumendo posizioni autonome da essa.

In questa strategia l'appello, tipicamente plebiscitario, agli elettori e ai seguaci del web diventa, come vedremo, ben presto l'arma per minare l'indipendenza dei rappresentanti e presuppone un'avversione rispetto al principio del libero mandato.

Emblematico da questo punto di vista quanto, all'indomani delle elezioni politiche del 2013, viene postato da Grillo sul suo blog:

«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

¹³² P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 125.

¹³³ P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 125.

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».

Come evidenziato in dottrina, queste parole dimostrano che «dietro un’organizzazione apparentemente snella, quasi anarchica, federativa, si nasconde una struttura fortemente centralizzata e verticistica, fondata sul raccordo tra leadership extra-parlamentari non contendibili e singoli parlamentari, soggetti a possibili (e reali) espulsioni»¹³⁴. Osservazioni sostanzialmente confermate, come verificheremo nel prosieguo della ricerca, dalle modalità con cui gli strumenti digitali, quali la piattaforma Rousseau, sono stati utilizzati.

Ricostruite sommariamente le radici teorico-filosofiche su cui si radica l’esperienza del Movimento 5 Stelle, si vuole ora 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, come si vedrà meglio *infra* nel prossimo capitolo, di due funzioni fondamentali: *Lex*, con il quale si mira stimolare la formulazione di proposte legislative a partire dal basso e l’*Assemblea online*, che permette il voto via rete degli iscritti, in particolare, su:

- a) decisioni su temi di interesse generale;
- b) decisioni relative ad espulsioni;
- c) selezione delle candidature;
- d) selezione delle cariche interne¹³⁵.

¹³⁴ Cfr. I. DIAMANTI, *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, cit., pp. 11-13.

¹³⁵ Su questi aspetti si tornerà più diffusamente *infra* al capitolo III; su questa prima embrionale esperienza di democrazia digitale, cfr. P. CERI, F. VELTRI, *op. cit.*, pp. 182-194.

Nel 2014 viene, inoltre, redatto un primo Regolamento interno che regola il funzionamento del sistema operativo, prevedendo, ad esempio, che la votazione è indetta dal Capo politico:

- a) nell'imminenza delle elezioni nazionali, europee, regionali e locali per la scelta dei candidati e del programma;
- b) per le decisioni sulle espulsioni,
- c) in ogni altro caso in cui il capo politico lo ritenga opportuno e ne venga fatta richiesta da almeno un quinto degli iscritti.

La vera svolta arriva, tuttavia, nel 2016, quando viene lanciata la piattaforma "Rousseau", che, come può leggersi sulla pagina del relativo portale, viene 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, spiega 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»¹³⁶.

Il riferimento al pensiero del filosofo ginevrino, riconoscibile in filigrana dietro a tanta parte delle scelte e teorie fatte proprie fino a quel momento dal Movimento, 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 e E-Learning* (dal 2016), *Sharing* (dal 2017), *Open Comuni e Segnalazioni* (dal 2018), *Open Candidature*, *Portale Eventi*, *Portale Talenti*, *Open Progetto*, *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.

¹³⁶ G. BARBACETTO, *Gianroberto Casaleggio: Ecco il "Rousseau" a 5 Stelle, mica siamo stanchini*, in *Il Fatto Quotidiano*, 9 aprile 2015.

Nella “galassia 5 stelle”, come viene giornalmisticamente 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’articolo 1, lettera c) dello Statuto interno del Movimento, in vigore sino al 2021, recitava che: «*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 cd. “Piattaforma Rousseau”, mediante appositi accordi da stipularsi con l’Associazione Rousseau*»¹³⁷.

Proprio questo legame è venuto meno negli ultimi mesi, allorché le strade dell’Associazione Rousseau (e della relativa piattaforma, che, di fatto, risulta al momento 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, apparentemente adducendo a giustificazione il mancato versamento da parte di numerosi parlamentari del Movimento dei contributi previsti¹³⁸. Dall’altra, il Movimento, dopo aver attraversato un periodo di forti tensioni interne è giunto all’elaborazione di un nuovo Statuto, ove è stato reciso qualunque legame con l’associazione Rousseau e la relativa piattaforma.

¹³⁷ Art. 1 lett. c) - Statuto del Movimento 5 Stelle 2017-2021.

¹³⁸ 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*».

All'art. 2, lettera d), del nuovo Statuto, approvato dagli iscritti con una consultazione online il 3-4 agosto 2021, si afferma, infatti:

«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 partecipata/diretta si fanno, peraltro, più sfumati.

Recita l'art. 2, comma 1, del nuovo Statuto 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».*

Una presa di posizione che, pur non abbandonando la tradizionale filosofia partecipazionista, risulta decisamente più morbida rispetto alle tesi, radicali, sulla democrazia diretta digitale proposte dai padri fondatori e che si spiega con la progressiva istituzionalizzazione e normalizzazione del Movimento in corso negli ultimi anni.

Infine, va segnalato che il Movimento ha stipulato un accordo con la piattaforma *SkyVote*, di proprietà della Multicast Srl, che è attualmente utilizzata esclusivamente per le consultazioni e il voto online degli iscritti su quesiti determinati. Tra i primi esempi in tal senso si registrano le votazioni sul nuovo Statuto tenutesi il 3 e 4 agosto 2021, quella che ha portato all'elezione del nuovo Presidente del Movimento, Giuseppe Conte, il 5 e 6 agosto 2021 e, inoltre, quella che ha determinato la composizione del nuovo Comitato di Garanzia interno il 16 settembre 2021.

INTERMEZZO

Definizione(i) di *e-democracy* e distinzione con i concetti di *e-voting* ed *e-government*

SOMMARIO: 1. L'*e-democracy*: la faticosa ricerca di una definizione condivisa per un concetto dai diversi volti. - 1.1. Conclusioni sulla nozione di *e-democracy* - 2. *E-democracy* ed *e-voting*. - 3. *E-democracy* ed *e-government*.

1. L'*e-democracy*: la faticosa ricerca di una definizione condivisa per un concetto dai diversi volti

Le riflessioni sviluppate nelle pagine precedenti consentono ora di addentrarci più specificamente nel tema del presente lavoro di tesi dottorale.

Al riguardo, risulta preliminare - al fine di delineare con esattezza l'ambito dell'indagine - procedere ad una precisazione terminologica e concettuale in merito a nozioni, che spesso vengono richiamate, accostandole o confondendole tra loro, quando si tratta del tema dell'applicazione delle ICT ai processi democratici.

Frequentemente, infatti, si utilizzano espressioni quali *e-democracy*, *e-government*, *e-participation*, *e-voting*, *e-information*, *cyber-politics* come fossero inter-cambiabili o sinonimi. Sebbene si tratti di concetti che presentano tra loro sicure sinergie e punti di connessione, ognuno di essi rappresenta una declinazione, un profilo, distinto e ben perimetrato all'interno di quello spazio - potenzialmente infinito - che deriva dall'applicazione delle tecnologie digitali, nelle loro varie forme e accezioni, ai processi di partecipazione e deliberazione collettiva.

Quanto al concetto di *e-democracy* (forma contratta per *electronic democracy*) e ai suoi sinonimi - *democrazia elettronica* e *democrazia digitale*¹ (che, pertanto, sono inter-

¹ I termini più diffusi in letteratura per riferirsi alla nozione al centro del presente lavoro di tesi dottorale sono "*e-democracy*" (cfr. G. S. SCHAAL, *E-Democracy*, in O. W. LEMBCKE, C. RITZI, & G.

scambiali)² - solitamente ci si intende riferire ad esso per coprire gli ambiti di applicazione più diversi, quali: la discussione politica posta in essere per il mezzo delle tecnologie dell'informazione e comunicazione sulle *internet platforms*; l'uso delle ICT da parte delle istituzioni per accrescere la qualità della partecipazione democratica; il voto elettronico, presidiato e non presidiato; l'interazione rappresentanti-rappresentati per il tramite di strumenti e piattaforme tecnologiche.

Nonostante la lunga storia di questi concetti e delle matrici che li sottendono, sino ad oggi non è stata sviluppata una definizione univoca in dottrina. Tra le numerose elaborazioni teoriche si possono, difatti, distinguere definizioni dal carattere prettamente normativo, altre che fanno leva piuttosto sul profilo informatico ed altre ancora più neutre.

Di seguito, si passeranno brevemente in rassegna alcune delle proposte elaborate dagli studiosi, nel tentativo di delineare il quadro concettuale per l'analisi degli strumenti e dei sistemi digitali che in seguito si passeranno in rassegna nel terzo capitolo.

Una prima proposta, da cui si intende prendere le mosse, ha qualificato l'*e-democracy* come «*l'uso delle ICT come mezzo per lo svolgimento delle procedure egualitarie di auto-governo del demos*»³.

La definizione prospettata consentirebbe, ad avviso dell'autore, di ricomprendere al suo interno quel nucleo minino e costante del concetto di democrazia, che si sostanzia nelle differenti modalità tramite le quali il popolo esercita la sovranità di cui è detentore.

Un auto-governo che - si precisa - deve necessariamente organizzarsi secondo procedure egualitarie, in cui, quindi, i partecipanti si muovono su una posizione paritaria, tutti individualmente titolari della medesima quota di potere politico⁴.

S. SCHAAL (Eds.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 2: *Empirische Demokratietheorien*, 2016, pp. 279-305), “**democrazia elettronica**” (Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, 2017, pp. 1 ss e G. FIORIGLIO, *op. cit.*, 2017, pp. 1ss) e “**democrazia digitale**” (cfr. B.N. HAGUE, B. D. LOADER. (Eds.), *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*. Routledge, London. HACKER, 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*, Amsterdam, 2012, pp. 49-61; P. GERBAUDO, *op. cit.*, 2020, pp. 1 ss; al contrario, l'uso dei termini “*teledemocrazia*” (cfr. T. BECKER, *Teledemocracy: Bringing power back to the people*. *Futurist*, 1981 pp. 6-9; Y. Benkler, *The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom*, New Haven, CT-Yale University Press, 2006), “*democrazia virtuale*” e “*cyber-democrazia*” è rimasto in gran parte confinato ad una prima fase embrionale degli studi e poi progressivamente abbandonato.

² Sul punto, R. LINDER, G. AICHOLZER, *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends*, in L. HENNEN, I. VAN KEULEN, I. KORTHAGEN, R. LINDER, G. AICHOLZER, *European E-Democracy in Practice*, Springer, 2020, p. 17, affermano: «*In view of the different definitions and terminologies presented in the literature, we will use the terms “e-democracy” and “digital democracy” interchangeably as key concepts in our analysis of digital tools and systems for strengthening participatory and direct democracy*».

³ G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 21.

⁴ Cfr., sempre, G. GOMETZ, *op.cit.*, p. 21.

Una simile definizione consentirebbe inoltre di cogliere quello che è l'elemento qualificante dell'*e-democracy* e così poterla distinguere dalla nozione, più generale, di democrazia: ci si riferisce al *mezzo* attraverso il quale il popolo è messo nelle condizioni di esercitare il potere democratico, ovvero le *Information and Communication Technologies (ICT)*.

In altre parole, la democrazia digitale potrebbe, quindi, intendersi come l'uso delle nuove tecnologie digitali, dell'informazione e della comunicazione, come mezzo 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 elettronica, il che permette «di distinguere le questioni attinenti specificamente all'*e-democracy* da quelle che riguardano la democrazia *tout court*, nonché di raffrontare la democrazia elettronica coi tradizionali mezzi di svolgimento delle procedure democratiche, individuandone e soppesandone meglio potenzialità e limiti»⁵. A venire in rilievo è il metodo, ossia il *chi* decide, il *come* si decide e non il *che cosa* si decide, che dovrebbe esulare dall'ambito delle ricerche condotte in materia⁶.

In altri termini, «la caratteristica saliente e distintiva della nozione prospettata [...] è la valenza strumentale di praticamente tutto ciò che si designa con l'espressione *e-democracy*»⁷ e comprenderne così appieno il significato.

Se, infatti, si trascurasse l'elemento tecnologico-informatico, ossia gli specifici strumenti digitali, 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*. Si perderebbe, dunque, sia la possibilità di valutare e comparare le varie possibili implementazioni dell'*e-democracy* in ragione della loro diversa idoneità ai loro precipui fini, sia la possibilità di raffrontarle su questa stessa base con le procedure democratiche tradizionali.

Se, al contrario, non si tenesse conto dell'elemento procedurale tipico delle democrazie e si denominasse democrazia elettronica qualunque tecnica di decisione collettiva che passi per l'uso delle ICT si rischierebbe di “spacciare” per democrazia ciò che non lo è affatto, come, ad esempio, procedure di decisione collettiva che, pur contemplando in qualche

⁵ G. GOMETZ, *op.cit.*, p. 22.

⁶ Per riprendere una distinzione elaborata già da N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 1984, p. 4.

⁷ G. GOMETZ, *op.cit.*, p. 24.

forma l'impiego delle tecnologie digitali, non sono basate sul principio di maggioranza, bensì sull'unanimità, oppure non sono isocratiche e via discorrendo.

Come si diceva poc'anzi, infatti, il *come, quando, su che cosa* il *demos*, utilizzando i nuovi strumenti della democrazia digitalmente mediata, è chiamato a decidere, è scelta tutt'altro che neutra e irrilevante⁸.

Il rischio, altrimenti, è quello di cadere nell'equivoco che la rete, per il semplice fatto di consentire un coinvolgimento privo di mediazioni, sia, di per sé, capace di garantire una migliore attuazione dei principi democratici, agevolando, in realtà, strumenti che ben poco hanno di democratico, commettendo il medesimo errore delle teorizzazioni dei cyber-utopisti, la cui idea di base era fondamentalmente che le ICT, *ex se* e quasi automaticamente, sarebbero bastate ad assicurare la miglior attuazione possibile dei principi democratici.

Allo stesso tempo, la definizione in esame, facendo riferimento a tutte le procedure con cui il popolo può esercitare la sovranità, sarebbe, tuttavia, sufficientemente lata, da consentire di abbracciare e ricomprendere una moltitudine di esperienze, che sono, invero, anche molto differenti tra loro (solo per fare alcuni esempi, iniziative legislative basate sul *crowdsourcing policy*, piattaforme partecipative messe a disposizione da partiti e movimenti politici, meccanismi di voto elettronico presidiato e non presidiato, sviluppo della comunicazione politica e delle strategie di *marketing* elettorale).

Si spazia, inoltre, dalle ipotesi in cui l'uso delle ICT è inteso come mezzo per lo svolgimento delle procedure già esistenti nelle moderne democrazie rappresentative, alle prospettazioni - per la verità solo teoriche e difficilmente praticabili allo stato dell'arte - in cui si sostiene, invece, che l'*e-democracy* propriamente detta sarebbe solo quella diretta⁹.

Non solo, come si diceva, una simile definizione consentirebbe di coprire sia le applicazioni delle ICT, che si riferiscono a ipotesi in cui il popolo è chiamato ad esprimersi entro procedure istituzionalizzate, come le elezioni, le consultazioni referendarie, l'iniziativa legislativa, il controllo *ex post* sull'attività degli organi decisionali, sia a quelle forme che costituiscono la pre-condizione o il presupposto per il

⁸ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 26, che rileva a tal proposito: «*le procedure vengono prima della tecnologia, nel senso che quest'ultima va prescelta e tarata in funzione della specifica traduzione istituzionale che si intenda dare ai principi democratici: prima si individuano o eventualmente riformulano le regole che fissano le modalità, gli ambiti, i limiti sostanziali, i tempi, l'iniziativa, il carattere diretto o mediato dell'esercizio della sovranità popolare, e solo dopo possono determinarsi gli strumenti tecnologici in grado di assistere in questo processo*».

⁹ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 24.

funzionamento del sistema democratico, come la partecipazione alla vita interna dei partiti politici, nonché il tema della comunicazione online e alla formazione del consenso sulle *internet platforms*.

Premessa questa prima definizione di riferimento di *e-democracy*, da un punto di vista più strettamente informatico-giuridico, la dottrina ha inoltre distinto tra «*democrazia digitale sostanziale, formale e informazionale*»¹⁰.

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.

La seconda vede nella tecnologia l'infrastruttura idonea alla riconfigurazione sia dell'ambiente in cui le persone vivono, sia delle modalità di interazione inter-personale.

La terza accezione fa leva sulla centralità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che starebbero costruendo la c.d. "info-sfera", per prendere a prestito le parole di Luciano Floridi, termine con cui si si riferisce alla globalità dello spazio delle informazioni che connatura il mondo digitale¹¹.

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 grazie alla tecnologia¹².

Inoltre, sempre dal punto di vista informatico-giuridico, la dottrina distingue tra *e-democracy* amministrativa, consultiva, partecipativa e deliberativa.

La prima è considerata una forma avanzata di *e-government* (sulla distinzione e i punti di contatto tra democrazia digitale ed *e-government* si rinvia *infra* paragrafo n. 3), in quanto incentrata sulla applicazione del principio di trasparenza e su quello di verificabilità delle procedure e delle deliberazioni essenzialmente di carattere amministrativo.

L'*e-democracy consultiva* fa leva, invece, sull'esigenza per la quale 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 c.d. *partecipativa*, finalizzata a favorire la partecipazione attiva e ad ampliare il coinvolgimento del *demos* nelle procedure

¹⁰ G. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 153.

¹¹ L. FLORIDI, *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 9-232.

¹² Cfr. M. CALISE, F. MUSELLA, *Il Principe digitale*, Laterza, Roma-Bari, 2019, pp. 1-175.

collettive; obiettivo primario è la creazione di nuovi spazi di dibattito pubblico, che sarebbero oggi possibili grazie alle tecnologie informatiche e che dovrebbero mirare ad influenzare le decisioni assunte.

La *democrazia digitale*, infine, *deliberativa* presuppone 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 isegoria¹³. Sotto questo profilo, emerge ancora una volta la funzione democratizzante della democrazia digitale, di cui si è già detto *retro* al capitolo II, che consentirebbe una “democrazia continua” deliberativa, rendendo i cittadini pienamente protagonisti della vita pubblica¹⁴. In tale prospettiva, l'*e-democracy* permetterebbe quindi «ai cittadini di partecipare digitalmente alla vita pubblica, superando le problematiche spaziali e temporali grazie alla continuativa disponibilità di servizi e infrastrutture, nonché all'utilizzo di sistemi di consulenza e di voto elettronico che non richiedono la presenza fisica in sedi specifiche»¹⁵.

Alla luce delle argomentazioni che precedono sarebbe allora possibile definire «la democrazia elettronica 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»¹⁶.

Si tratta di una definizione più circostanziata rispetto a quella prospettata all'inizio del presente paragrafo, dal momento che muove dal presupposto che l'*e-democracy* sia strettamente connessa e non possa prescindere dal carattere rappresentativo della democrazia; allo stesso tempo, pone in luce come l'ambizione della democrazia digitale sia fondamentalmente quello di rendere il coinvolgimento dei cittadini nel processo

¹³ Cfr. F. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 154, che sottolinea come, tuttavia, «in tutte le prospettive ora delineate si pone una problematica ben espressa da Ronald Dworkin già in riferimento alla democrazia tradizionale: nessuna politica di uno Stato può essere condotta come un seminario filosofico. La decisione finale sui rappresentanti spetta infatti a milioni di persone che non hanno competenze specifiche (ad esempio, in economia, filosofia, politica estera, scienze ambientali, ecc..) e che non hanno il tempo o che forse non sono in grado di acquisirle».

¹⁴ Cfr. P. BECCHI, *Cyberspazio e democrazia. Come la rete sta cambiando il mondo*, in *Paradoxa*, n. 3/2013, p. 81.

¹⁵ D. A. LIMONE, *La democrazia elettronica. Requisiti, pre-condizioni, linee-guida*, cit., p. 236.

¹⁶ G. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 157.

politico più diretto e autentico, introducendo elementi dinamizzanti negli attuali ordinamenti costituzionali¹⁷.

Le piattaforme di *e-democracy* dovrebbero, quindi, da un lato, essere dotate di strumenti che semplifichino sia l'interazione del *demos*, sia i diversi processi decisionali che vengono svolti, con il ricorso a strumenti automatici di elaborazione dei dati e di supporto ai vari attori coinvolti, e, dall'altro, garantire il rispetto dei principi e valori fondamentali dei sistemi giuridici in cui si inseriscono.

Centrale, anche in questa prospettiva, il riferimento all'aspetto tecnico e procedurale, ossia al *mezzo*, digitale, che consente di distinguere la democrazia elettronica dalla nozione più generale di democrazia.

Allargando lo sguardo agli studi internazionali sviluppati in materia, possiamo rilevare come non molto distanti da quelle poc'anzi riportate siano le definizioni che, nel tempo, sono state elaborate. Pur con accenti diversi, minimo comune denominatore delle nozioni prospettate è il fatto di concepire l'*e-democracy* come *uso* delle *ICT* nei processi democratici.

Una delle definizioni più diffuse e richiamate è ancora oggi quella elaborata da K. L. Hacker e J. Van Dijck, i quali, già agli inizi degli anni '2000, affermavano:

*«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»*¹⁸.

Solo poche righe più avanti gli autori specificavano che:

*«We define digital democracy as a collection of attempts to practise democracy without the limits of time, space and other physical conditions, using ICT or CMC instead, as an addition, not a replacement for traditional 'analogue' political practices»*¹⁹.

In un contributo più recente può leggersi ancora: *«Digital democracy can be defined as the pursuit and the practice of democracy in whatever view using digital media in online*

¹⁷ Cfr., sul punto, P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 80.

¹⁸ K. L. HACKER, *What is digital democracy?* in K. L. HACKER, J. VAN DIJK (Eds.), *Digital democracy. Issues of theory and practice*, London, 2000, p. 19.

¹⁹ K. L. HACKER, *op. cit.*, p. 19. Sul punto v. anche P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 80, che evidenzia come il termine democrazia digitale e quelli ad essa correlati siano stati sin dai primi studi utilizzati per esprimere i modi in cui la tecnologia digitale può migliorare la partecipazione politica.

and offline political communication. The online–offline distinction should be added because political activities are not only happening on the internet»²⁰.

Dalla lettura dei passaggi sopra-riportati possono trarsi alcune considerazioni, che permettono di riconnettersi con le definizioni che si sono già esaminate.

Anzitutto, si può registrare come gli autori facciano propria una 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.

Scopo è fondamentalmente quello di coinvolgere gli individui nel processo politico in modo più diretto e autentico, nell’ottica di praticare la democrazia senza limiti di tempo, spazio e altre condizioni fisiche.

Il mezzo che viene individuato per raggiungere tale fine sono le tecnologie informatiche e, più in generale, Internet, consentendo così di distinguere l’*e-democracy* dalla democrazia *tout court*.

Un ulteriore elemento, che emerge dalle definizioni da ultimo prospettate, risiede nella necessità che le forme di democrazia digitale debbano essere interpretate non in senso sostitutivo, ma in un’ottica integrativo-complementare rispetto ai canali tradizionali su cui si strutturano gli ordinamenti costituzionali moderni.

Che la democrazia elettronica sia concepita essenzialmente come l’uso delle tecnologie digitali, in senso lato intese, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali esistenti emerge anche dalla definizione avanzata da T. Paivaranta e S. Oistein, i quali rilevano come: «*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*»²¹.

Analogamente S. Coleman e D. Norris affermano come «*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*» [...]

²⁰ 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 Amsterdam*, IOS-Press, 2012, pp. 49-61.

²¹ Cfr. T. PÄIVÄRINTA, S. ØYSTEIN, *Models of E-democracy. Communications of the Association for Information Systems*, 17 (Article 37), 2006, p. 818.

«*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*»²².

Più di recente, ma sempre sulla stessa scia, si colloca la posizione di 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*»²³.

Infine, R. Linder e G. Aicholzer ritengono che i termini *e-democracy* e *digital democracy* (che gli studiosi precisano essere interscambiabili) configurino più semplicemente «*the practice of democracy with the support of digital media in political communication and participation*»²⁴.

Quanto si ricava dalla ricostruzione suesposta è che, pur con diverse declinazioni, la letteratura scientifica sembra convergere su una definizione di massima, secondo la quale la democrazia digitale debba essere intesa come l'insieme di tutte quelle procedure che fanno *uso* delle *ICT (Information and Communication Technologies)* ed anche, secondo alcuni, della *CMC (Internet mediated Communication)*, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e alla comunicazione politica, in un'ottica non sostitutiva, bensì integrativo-complementare rispetto ai modelli tradizionali impiegati nei sistemi di governo rappresentativi.

Tendenzialmente si può notare come quasi tutte le definizioni avanzate abbiano peraltro in comune una latitudine concettuale piuttosto ampia, idonea a comprendere al suo interno sia quelle forme di partecipazione "istituzionalizzata", sia gli strumenti digitali che, ad esempio, sono funzionali alla costruzione di nuovi modelli organizzativi dei partiti politici, fino ad abbracciare la branca degli studi che tratta della comunicazione politica e dell'interazione tra i consociati sui *social media*.

Da ultimo, è interessante sottolineare come, nell'attuale dibattito sull'*e-democracy*, un concetto abbia guadagnato sempre più importanza e attenzione: la c.d. "democrazia liquida".

La *Liquid democracy*, che costituisce una declinazione, un sotto-insieme, della più ampia nozione di democrazia digitale, si basa in particolare sulla visione di una collaborazione

²² S. COLEMAN, D. NORRIS, *A new agenda for e-democracy*, Oxford Internet Institute, *Forum Discussion Paper No. 4*, January, 2005.

²³ M. KREUER, *E-democracy: A new challenge for measuring democracy*, in *International political science Review*, n. 5 vol. 37, 2016, p. 666-678.

²⁴ R. LINDER, G. AICHOLZER, *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends*, in L. HENNEN, I. VAN KEULEN, I. KORTHAGEN, R. LINDER, G. AICHOLZER, *European E-Democracy in Practice*, Springer, 2020, pp. 17-18.

volontaristica e di rete tra pari, in cui la co-creazione di idee e contenuti è l'ideale guida²⁵. L'obiettivo è essenzialmente quello di aumentare la qualità epistemica delle decisioni (in altre parole, la già menzionata "saggezza della moltitudine").

La democrazia liquida ha ricevuto una certa attenzione pubblica, soprattutto in Germania, propagandata come un modello di formazione interna delle opinioni basato sul *software Liquidfeedback*, implementato dal Partito Pirata tedesco (su cui si rinvia *infra* capitolo III, sezione II).

Radicato nella teoria del voto delegato, questo modello è diventato realizzabile solo con l'emergere delle tecnologie Web 2.0 e si basa essenzialmente sul principio per cui il cittadino può scegliere o meno di delegare la propria voce ad altre persone di fiducia.

In contrasto con la rappresentanza classica, questa forma di rappresentanza "liquida" è, quindi, condizionale, plurale, limitata da una questione o dal tempo e reversibile. In tutte le decisioni politiche, ogni cittadino può decidere così tra l'intervento in prima persona o la delega²⁶.

I sostenitori di questo modello lo considerano una risposta adeguata a due ordini di problemi: utilizzare delegati competenti per migliorare la qualità delle decisioni e contrastare l'alienazione politica grazie ad un rapporto di fiducia. Le critiche mosse al modello di democrazia liquida riguardano, invece, la mancata considerazione delle tensioni esistenti tra le esigenze della democrazia rappresentativa e di quella deliberativa, nonché i problemi teorici e pratici derivanti dal voto per delega.

Più nello specifico, può dirsi che la democrazia liquida mira a far aumentare il grado di autonomia collettiva del *demos* nelle scelte politiche. Tale autonomia costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente per l'implementazione di una democrazia liquida, anche ove essa sia concettualizzata in una condizione di complementarietà e non di alternatività rispetto alla democrazia rappresentativa. Ad essa, infatti, deve affiancarsi la volontà del popolo di partecipare attivamente al processo democratico, che vada al di là del solo esercizio del diritto di voto²⁷.

Ciò premesso, è possibile delineare le seguenti fasi di un ipotetico processo di democrazia liquida.

²⁵ G. S. SCHAAL, *E-Democracy*, in O. W. LEMBCKE, C. RITZI, & G. S. SCHAAL (Eds.), *Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien*, 2016, pp. 279-305.

²⁶ G. S. SCHAAL, *op. cit.*, p. 292; G. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 157, che rileva: «ciascun soggetto legittimato può scegliere di delegare uno o più soggetti in sua vece, nonché di partecipare attivamente alle discussioni e alle votazioni».

²⁷ Cfr. G. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 158.

Anzitutto il cittadino può scegliere, come detto, se essere o meno parte attiva del procedimento: tale fase dovrebbe essere caratterizzata dalla massima inclusività, tale per cui nessuno dovrebbe essere escluso dalla possibilità di intervenire in prima persona. Nella seconda fase, qualora decida di partecipare, il cittadino può optare di delegare uno o più rappresentanti per materia, così potendo anche scegliere più soggetti diversi che lo vadano a rappresentare. È poi possibile anche prendere direttamente parte alle discussioni telematiche su ciascuna materia ed effettuare proposte, oltre che votare sulle proposte avanzate dagli altri partecipanti. Nella terza fase si procede alla votazione. Infine, nella quarta fase, le proposte elaborate da questo *mini-populus*, per richiamare l'espressione di Robert Dahl²⁸, dovrebbero essere portate avanti dai rappresentanti eletti, che si configurerebbero come veri e propri portavoce²⁹.

Sotto il profilo informatico, il sistema si dovrebbe reggere su un software, caratterizzato da stringenti requisiti quali: usabilità, flessibilità, sicurezza e codice sorgente aperto, che sono, infatti, come vedremo, i paradigmi di riferimento propri della piattaforma *LiquidFeedback*.

Orbene, così ricostruito il quadro entro cui si è mossa la letteratura scientifica, può essere, da ultimo, di interesse indagare come si sono espresse, con riferimento al concetto di *e-democracy*, le istituzioni, nel tentativo di tracciare il perimetro teorico e applicativo degli strumenti e delle tecniche in esame.

Da questo punto di vista, 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)*³⁰, ove si afferma:

«The Committee of Ministers, in accordance with Article 15.b of the Statute of the Council of Europe [. . .] 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

²⁸ Cfr. R.A. DAHL, *Democracy and its critics*, New Haven, CT, Yale University Press, pp. 1-582.

²⁹ Cfr., sempre, G. FIORIGLIO, *op.cit.*, pp. 160-161, che rileva «non essendo possibile coartare la volontà dei rappresentanti e vista la diffusione del sopra citato divieto di mandato operativo, sostanzialmente la massima sanzione oggi possibile consiste nella espulsione di un rappresentante dal proprio partito o movimento, oltre ovviamente alla responsabilità nei confronti dei partecipanti alla piattaforma di democrazia liquida».

³⁰ Cfr. Council of Europe, *Recommendation CM/Rec (2009) 1 of the Committee of Ministers to Member States on electronic democracy (e-democracy)*.

means of ICT, and linked to the engagement and re-engagement of citizens in democracy»³¹.

L'Appendice alla Raccomandazione include, inoltre, una lista di ottanta "*Principles of e-democracy*" e centodue "*Guidelines*".

Per menzionarne due tra i più significativi, possiamo riportare i seguenti principi: «*When introducing or taking steps to improve electronic democracy, stakeholders should take account of the following principles of e-democracy:*

- *E-democracy, as the support and enhancement of democracy, democratic institutions and democratic processes by means of ICT, is above all about democracy. Its main objective is the electronic support of democracy³².*

- *E-democracy is one of several strategies for supporting democracy, democratic institutions and democratic processes and spreading democratic values. It is additional, complementary to, and interlinked with traditional processes of democracy. Each process has its merits: none is universally applicable. [...] E-democracy encompasses, in particular, e-parliament, e-legislation, e-justice, e-mediation, e-environment, e-election, e-referendum, e-initiative, e-voting, e-consultation, e-petitioning, e-campaigning, e-polling and e-surveying; it makes use of e-participation, e-deliberation and e-forums»³³.*

Similmente ad alcune delle definizioni più diffuse in dottrina, l'*e-democracy* viene quindi concepita come strumento di supporto e arricchimento dei sistemi democratici già esistenti e si contraddistingue dalla nozione più generale di democrazia per l'utilizzo di sistemi di ICT.

Più di recente, è stato il Parlamento Europeo ad approvare un'importante Risoluzione, che, allo stato dell'arte, costituisce il documento più significativo in materia, così tracciando la cornice di riferimento dell'*e-democracy* all'interno dello spazio euro-unitario. Ci si riferisce, in particolare, alla *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla e-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide*³⁴.

La lettura del testo fornisce alcuni spunti di riflessione interessanti.

³¹ Council of Europe, *Recommendation CM/Rec (2009)1 of the Committee of Ministers to Member States on electronic democracy (e-democracy)*, par. nn. 5 e 7, 2009.

³² Council of Europe, *Recommendation CM/Rec (2009)1 of the Committee of Ministers to Member States on electronic democracy (e-democracy)*, Principle n. 1.

³³ Council of Europe, *Recommendation CM/Rec (2009)1 of the Committee of Ministers to Member States on electronic democracy (e-democracy)*, Principle n. 2.

³⁴ 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)*.

Nel richiamare la raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2009 poc'anzi ricordata, il Parlamento Europeo intende fornire agli Stati membri una serie di indicazioni e raccomandazioni su come gestire gli strumenti di democrazia digitale all'interno dei moderni sistemi rappresentativi.

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»*³⁵; 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»* e che *«i sistemi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sono al cuore dei moderni processi di governo, ma che sono ancora necessari sforzi volti a migliorare la fornitura di servizi di amministrazione pubblica elettronica»*³⁶.

Significativo come il Parlamento europeo mostri una forte convinzione circa il fatto 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»*³⁷ 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»*³⁸.

Ciò premesso, vengono messe in rilievo le potenzialità e le sfide offerte dall'*e-democracy*. Il Parlamento Europeo sottolinea soprattutto i *benefici* della democrazia digitale *«intesa come il sostegno e il potenziamento della democrazia tradizionale tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e che può integrare e rinforzare i*

³⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21)*, Punto D.

³⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21)*, Punto E.

³⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21)*, Punto G.

³⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21)*, Punto K.

processi democratici, consentendo una maggiore emancipazione dei cittadini tramite diverse attività online, tra cui ad esempio l'amministrazione pubblica elettronica, la governance elettronica, le deliberazioni elettroniche, la partecipazione elettronica e le votazioni elettroniche; accoglie con favore il fatto che i nuovi strumenti di informazione e comunicazione permettano il coinvolgimento di sempre più cittadini nei processi democratici»³⁹.

Evidenzia inoltre come l'obiettivo di questa forma di democrazia sia quello di «*promuovere la cultura democratica, che arricchisce e potenzia le pratiche democratiche, fornendo mezzi aggiuntivi per aumentare la trasparenza e la partecipazione dei cittadini, ma non stabilisce un sistema democratico alternativo a detrimento della democrazia rappresentativa»⁴⁰.*

Tra i vari profili si sottolinea «*l'importanza del voto elettronico e della votazione remota via Internet come sistemi in grado di ampliare l'inclusione dei cittadini e facilitare la partecipazione democratica, soprattutto nelle aree che sono geograficamente e socialmente più emarginate, offrendo numerosi vantaggi potenziali, in particolare per i giovani, per le persone a mobilità ridotta, gli anziani e le persone che vivono o lavorano in modo permanente o temporaneo in uno Stato membri di cui non sono cittadini o in un paese terzo, a patto che vengano garantiti standard più rigorosi possibile in materia di tutela dei dati; ricorda che, al momento dell'attuazione della votazione remota via Internet, gli Stati membri devono rispettare la trasparenza e l'affidabilità del calcolo dei voti e rispettare i principi di parità di voto, segretezza del voto, accesso al voto e suffragio libero»⁴¹.*

Il Parlamento europeo incoraggia altresì «*l'uso della partecipazione 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»⁴²* e sottolinea che le ICT «*contribuiscono a promuovere spazi*

³⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21)*, par. 1.

⁴⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21)*, par. 3.

⁴¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21)*, par. 4.

⁴² Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21)*, par. 6.

di partecipazione e deliberazione che aumentano a loro volta la qualità e la legittimità dei nostri sistemi democratici»⁴³.

Contemporaneamente avverte 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, e valutare altresì i benefici e le sfide, nonché le implicazioni di approcci tecnologici diversi o divergenti; sottolinea che l'esistenza di connessioni Internet sicure e ad alta velocità e di infrastrutture per l'identità elettronica sicure sono prerequisiti importanti»* e ammonisce che i *«processi democratici richiedono dibattiti approfonditi ad ogni livello della società dell'UE, nonché controllo e riflessioni per garantire l'equità, la pienezza e la razionalità delle deliberazioni; mette in guardia contro il rischio di distorsione e manipolazione del risultato delle valutazioni degli strumenti di discussione online; ritiene che la trasparenza di tutti gli attori che interagiscono e forniscono informazioni sulle campagne che si stanno potenzialmente promuovendo, direttamente o indirettamente, sulle piattaforme digitali di partecipazione siano la migliore garanzia contro questo rischio»⁴⁴.*

Infine, formula alcune proposte per migliorare l'applicazione delle ICT ai processi democratici esistenti.

In primo luogo, si raccomanda *«l'importanza primaria di un eguale accesso alle informazioni e alla conoscenza»* e *«che il Parlamento europeo, in quanto unica istituzione europea direttamente eletta, svolga un ruolo di primo piano nel rafforzamento della democrazia elettronica; ritiene a tal fine che vadano sviluppate soluzioni tecnologiche innovative che permettano ai cittadini di poter comunicare nel merito con i propri deputati, condividendo con loro anche le proprie preoccupazioni»⁴⁵.*

Inoltre, 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*

⁴³ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21)*, par. 8.

⁴⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21)*, par. 9.

⁴⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21)*, par. 19.

gli atteggiamenti dei cittadini nei confronti dell'attuazione della votazione remota via Internet»⁴⁶.

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, compresa la trasparenza nei processi di gestione, finanziamento e decisione, nonché al fine di permettere una migliore comunicazione e coinvolgimento dei loro membri e sostenitori con la società civile; li incoraggia altresì ad avere elevati standard di trasparenza e responsabilità nei confronti dei cittadini; suggerisce a tal fine di valutare possibili modifiche dello statuto dei partiti europei che includano e incentivino le pratiche di partecipazione digitale»⁴⁷.*

Come può chiaramente evincersi da una prima rapida 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.

Una prima considerazione che può formularsi è che, in linea con quanto già espresso dalla dottrina maggioritaria menzionata nelle pagine precedenti e in coerenza con la Raccomandazione del Consiglio d'Europa poc'anzi citata, il Parlamento Europeo abbia deciso di adottare una nozione piuttosto ampia di *e-democracy*, che si contraddistingue per il riferimento all'utilizzo delle ICT come strumento di potenziamento delle forme di partecipazione dei cittadini ai processi democratici.

Possiamo, quindi, a ragione affermare che il riferimento alla democrazia elettronica quale *uso* delle ICT nei processi democratici, intesi in senso lato, sia una costante: il *medium* attraverso il quale i cittadini possono interagire è, in altre parole, l'elemento che contraddistingue, più di ogni altro, l'*e-democracy* dalla democrazia in senso lato.

Un secondo profilo su cui occorre soffermarsi risiede nella considerazione per la quale l'*e-democracy* è intesa dal Parlamento europeo come sistema complementare rispetto ai vigenti modelli di democrazia rappresentativa, in alcun modo collocabile al di fuori di questo perimetro: la democrazia digitale è, anzi, concepita quale strumento di rafforzamento e dinamizzazione dei processi democratico-rappresentativi esistenti.

⁴⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide* (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21), par. 34.

⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide* (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21), par. 41.

Da questo punto di vista, la visione che il Parlamento europeo fa propria risulta particolarmente ottimistica, per non dire forse quasi “utopica”: in più punti, infatti, si fa riferimento al fatto che i sistemi di ICT sarebbero idonei a promuovere spazi di partecipazione e deliberazione che aumenterebbero a loro volta la qualità e la legittimità dei sistemi democratici.

Vengono, inoltre, identificati tre ambiti fondamentali in cui gli strumenti di ICT dovrebbero trovare maggiore applicazione nell’ambito dell’*e-democracy* e della partecipazione digitale: l’informazione elettronica, la consultazione elettronica e il processo decisionale elettronico⁴⁸.

Proprio su queste macro-aree ci si soffermerà nel prossimo capitolo, quando si ragionerà delle principali applicazioni di democrazia digitale in tre distinte sezioni, dedicate ai sistemi di comunicazione e informazione online, alla relazione rappresentanti-rappresentati per il tramite di un nuovo modello di partito, quello digitale, e al voto espresso in via telematica, il c.d. *e-voting*.

Obiettivo finale della Raccomandazione è quello di incrementare, grazie all’*e-democracy*, non solo il tasso, ma anche la qualità della partecipazione dei cittadini alle decisioni collettive ai diversi livelli.

Significativo, per esempio, l’invito esplicito nei riguardi dei partiti politici al fine di sfruttare al meglio gli strumenti digitali e così sviluppare nuovi metodi di promozione della democrazia al loro interno.

Allo stesso tempo, è pur vero che il Parlamento europeo si mostra consapevole del fatto che la democrazia digitale non possa avere *ex se* alcun effetto “taumaturgico”, ma che occorra che vengano predisposti e assicurati una cornice e un contesto di riferimento (non digitali, bensì “off-line”), in cui la partecipazione e la possibilità di dare vita ad una cittadinanza attiva abbiano modo di esplicitarsi, anche a prescindere dall’implementazione di tecniche di *e-democracy*.

Alcuni punti della Risoluzione suscitano, infine, qualche perplessità, stante il fatto che la nozione di democrazia elettronica accolta sembra essere a tal punto estesa, da includervi anche pratiche che, per la verità, solo in parte hanno a che vedere con l’*e-democracy*, intesa come strumento di partecipazione digitale ai processi democratici in condizioni di parità del *demos*.

⁴⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla *E-democrazia nell’Unione europea: potenziale e sfide* (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21), par. 6.

Si pensi al riferimento, presente nel documento, ai concetti di amministrazione pubblica elettronica e di *governance* elettronica, che dovrebbero più propriamente collocarsi all'interno della nozione di *e-government*, come si specificherà, a breve, al paragrafo n. 3.

1.1. Conclusioni sulla nozione di *e-democracy*

Alla luce di quanto ricostruito sin qui, l'*e-democracy* (e i suoi sinonimi, democrazia elettronica o digitale) descrive un'ampia gamma di pratiche volte a migliorare, estendere ed approfondire la partecipazione ai processi democratici dei cittadini in condizione di parità attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT)⁴⁹.

In particolare, si ricomprendono nella nozione di democrazia digitale «*tutte le forme di deliberazione e partecipazione tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione rese oggi possibili dalla Rete*»⁵⁰.

Il mezzo, quindi, digitale e la dimensione fondamentale tecnica e procedurale dell'*e-democracy* è ciò che consente di distinguere tale concetto dalla nozione di democrazia *tout court*.

Per il resto, la democrazia digitale abbraccia una varietà di forme di applicazione delle ICT ai processi democratici, che comprendono «*una ampia gamma di applicazioni e una pluralità di impieghi che vanno dalla discussione politica digitalizzata, all'interazione rappresentanti/rappresentati, dal televoto, ai referendum elettronici*»⁵¹.

Fondamentalmente il riferimento è, quindi, all'uso delle ICT come ausilio o mezzo per un miglior svolgimento delle procedure già in essere ed esistenti nelle democrazie rappresentative, anche se talora non mancano richiami, sebbene oggi sempre più minoritari in dottrina, alle teorie originarie dei cyber-utopisti, in cui si sostiene che l'*e-democracy* propriamente detta sarebbe quella diretta e deliberativa e che, anzi, proprio nella capacità delle ICT di favorire l'immediata partecipazione di tutti i cittadini alle scelte politiche generali andrebbero ricercate le ragioni per preferirla alla democrazia esercitata attraverso modalità tradizionali.

⁴⁹ Cfr. P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 149.

⁵⁰ A. CARDONE, *op. cit.*, p. 16.

⁵¹ A. CARDONE, *op. cit.*, p. 16.

Il concetto di *e-democracy* si estende, come si diceva, alle più diverse applicazioni delle ICT ai processi democratici istituzionalizzati: dalle consultazioni elettorali e referendarie (si pensi al voto elettronico); alla digitalizzazione dei processi di iniziativa legislativa popolare e di raccolta firme per i referendum; più in generale, alle diverse forme di intervento dei cittadini nelle decisioni pubbliche, tanto sul piano della determinazione degli indirizzi politici generali, quanto su quello delle scelte circa le concrete modalità di attuazione di quegli indirizzi.

L'*e-democracy* include, inoltre, tutte quelle pratiche che, per quanto non completamente giuridicizzate, innervano ogni sistema democratico e ne costituiscono pre-condizione e presupposto: si pensi all'attività e all'organizzazione interna di partiti e movimenti politici, alla preparazione di iniziative, all'organizzazione di gruppi e associazioni, nonché all'intero sistema di comunicazione e informazione, specialmente di carattere politico, che oggi si svolge essenzialmente, anche se non esclusivamente, online, per il mezzo delle c.d. *internet platforms*, ossia *social networks* e motori di ricerca⁵².

2. *E-democracy* ed *e-voting*

Una volta chiarito il significato della nozione di *e-democracy* e quali siano state le diverse definizioni elaborate nel corso del tempo, si intende ora procedere ad una sintetica, ma allo stesso tempo fondamentale, distinzione e chiarificazione rispetto a due concetti, limitrofi e contigui, quali quelli di *e-voting* ed *e-government*.

Con *e-voting* (o voto elettronico) si intende, in via generale, l'espressione, sempre mediante sistemi di ICT, da parte dei cittadini, della loro volontà individuale in vista dell'adozione di decisioni collettive o dell'elezione dei rappresentanti a ciò deputati.

Se, da una parte della dottrina, il voto elettronico è stato inteso come una componente, peraltro non essenziale e secondaria, del più vasto concetto di democrazia digitale⁵³ o comunque elemento di trascurabile rilevanza tra i mezzi con cui coinvolgere i cittadini nei processi decisionali digitalizzati⁵⁴, secondo altro filone di pensiero non si potrebbe

⁵² Come evidenzia A. CARDONE, *op. cit.*, pp. 11-174.

⁵³ Da questo punto di vista, l'*e-democracy* comprenderebbe due aree distinte: l'*e-voting*, da una parte, l'*e-engagement*, inteso come formazione, consultazione e partecipazione attiva dei cittadini alla definizione delle *policies* attraverso canali *alternativi* al voto, dall'altra.

⁵⁴ Cfr. M. FORCELLA, *E-Democracy*, in *Journal of E-Government*, n. 2 vol. 3, 2006, pp. 101 ss., secondo cui il voto elettronico con cui si facilita la partecipazione del popolo alle consultazioni

affatto ragionare di *e-democracy* senza tenere in assoluta considerazione il peso dell'*e-voting*: sarebbe, infatti, «come parlare di democrazia ed espungervi il voto»⁵⁵.

In altri termini, il voto elettronico andrebbe inteso come il principale dei mezzi tecnologici per lo svolgimento delle procedure egualitarie di partecipazione ai processi democratici da parte del *demos*, al quale si riferisce, come abbiamo visto, la nozione più ampia di democrazia elettronica.

Si tratta, quindi, di concetti, che, per quanto non sovrapponibili, dal momento che «*e-voting non è sinonimo di e-democracy, più di quanto “voto” non lo sia di democrazia*»⁵⁶, sono strettamente interconnessi.

Ciò premesso, con riferimento più specifico al concetto di voto elettronico può dirsi che esso ricomprenda sia la digitalizzazione delle preferenze del cittadino (c.d. voto elettronico in senso stretto), sia la fase di scrutinio elettronico, ossia la lettura informatizzata dei voti espressi, come di recente confermato dalla definizione fatta propria dalla Raccomandazione CM/REC 2017(5) del Consiglio d'Europa che ha elaborato una serie di standard con riferimento ai sistemi di *e-voting* (su questi aspetti, si tornerà più approfonditamente *infra* alla sezione III del capitolo III)⁵⁷.

Peraltro, ciò non esclude la possibilità di un'applicazione delle tecnologie informatiche ad ulteriori fasi del procedimento elettorale, sia preparatorie che successive all'espressione e allo scrutinio del suffragio che, pur non rientrando strettamente nella nozione di *e-voting*, vanno tenute in considerazione in quanto strettamente funzionali all'esercizio del diritto di voto (si pensi alle fasi di accreditamento e autenticazione dell'avente diritto, così come alla pubblicazione dei risultati ufficiali; o, ancora, alle fasi preparatorie dei procedimenti elettorali o degli strumenti di c.d. democrazia diretta, come, ad esempio, la sottoscrizione di liste di candidati o di candidature in occasione delle elezioni o la raccolta di firme nell'ambito di referendum o leggi di iniziativa popolare)⁵⁸.

popolari è solo uno degli strumenti in campo, la cui importanza sarebbe peraltro declinante rispetto a più articolate forme di manifestazione delle preferenze politiche dei cittadini sperimentate da alcuni Stati membri dell'UE, come per esempio l'*E-Consultation* e l'*E-Petition*.

⁵⁵ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 28; G. FIORIGLIO, p. 272, evidenza come: «*il voto elettronico può considerarsi come uno dei più tradizionali strumenti di democrazia elettronica*».

⁵⁶ Così G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁷ *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).

⁵⁸ Cfr. 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*, n. 1/2021, p. 8.

In materia di *e-voting* è, inoltre, necessario operare una fondamentale distinzione tra voto elettronico presidiato e non presidiato. Trattasi della classificazione di maggiore rilievo e accolta dalla larga parte della dottrina⁵⁹.

Con voto elettronico presidiato si intende quello reso in postazioni di voto controllate da pubblici ufficiali; al contrario, il voto elettronico non presidiato viene espresso a distanza, in qualsiasi luogo, da qualsiasi terminale e senza alcuna supervisione al momento della sua espressione (è, altresì, detto *home voting*).

Nel primo caso, quindi, il voto viene espresso dall'elettore in postazioni sorvegliate da pubblici ufficiali. In questo caso, la consultazione avviene in luoghi provvisti di terminali dotati di schermo e tastiera/touchscreen (*Direct Recording Electronic Voting Machines, c.d. DRE*), attraverso cui l'elettore può esprimere la propria preferenza, che verrà registrata e poi trasmessa agli uffici locali, regionali o centrali tramite reti dedicate; un'altra procedura presidiata consiste nell'utilizzare sistemi, che non registrano su un dispositivo il voto espresso digitalmente, ma provvedono a stamparlo su schede che vengono poi depositate in apposite urne (in modalità quindi offline, c.d. *Electronic Ballot Maker c.d. EBM*)⁶⁰. L'identificazione del votante può avvenire sia tramite operazioni non informatiche svolte dal personale di seggio oppure con l'ausilio di un collegamento a un sistema pubblico di identità digitale o di autenticazione operante grazie all'inserimento di specifiche credenziali.

Al contrario, i sistemi di voto elettronico non presidiato consentono, grazie ad un semplice accesso alla rete internet, di votare anche dal proprio *smartphone* o *pc*, senza alcuna supervisione esterna.

È un voto reso, quindi, a distanza da qualunque terminale e da qualunque luogo, purché connesso alla rete⁶¹.

⁵⁹ V. G. GOMETZ, *op.cit.*, pp. 27-29; G. FIORIGLIO, *op.cit.*, pp. 272 ss.; R. BORRUSO, R. SCAVIZZI, *Il voto elettronico*, in *Il nuovo diritto*, n. 7-8/2006, pp. 729-732; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata in Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1/2011, pp. 47-72; P. GAY, *E-Voting*, in A. CELOTTO, G. PISTORIO (a cura di), *Le nuove sfide della democrazia diretta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 119-134; A. GRATTEI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 1-19; tra le analisi più recenti, cfr. L. TRUCCO, *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, 2017, pp. 425 ss; M. ROSINI, *op.cit.*, pp. 1-45.

⁶⁰ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 30; G. FIORIGLIO, *op. cit.*, pp. 272 ss.

⁶¹ Cfr. A. GRATTEI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 2; G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 30-31; A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2018, p. 23; M. ROSINI, *op. cit.*, p.11.

Si utilizzano appositi siti *web* o *app*, che mostrano a schermo una rappresentazione della scheda elettorale. Una volta espressa la preferenza, questa viene criptata e firmata digitalmente, quindi trasmessa a server all'uopo dedicati, in cui i voti saranno dissociati dai dati personali di chi li ha espressi, decriptati e computati.

Un'altra forma di voto elettronico non presidiato è quella che prevede che le postazioni di voto elettronico siano ubicate in apposite cabine collocate presso locali pubblici, non sorvegliati da pubblici ufficiali, tanto da risultare necessari strumenti appositi per l'identificazione/autenticazione del votante.

Su questi profili, si tornerà più diffusamente *infra* al capitolo III, quando si dedicherà una specifica sezione della presente ricerca al tema del voto elettronico, in quanto, come detto, una delle manifestazioni più significative della nozione di democrazia digitale, allo scopo così di saggiarne, da un lato, le possibili opportunità in termini di aumento dell'influenza, espressività ed accessibilità del voto individuale, e, dall'altro, i rischi in termini di sicurezza delle operazioni ivi sottese; più in generale, si ragionerà della compatibilità di tali sistemi - specie nella forma non presidiata - con i principi di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del suffragio, sanciti dall'art. 48 della Costituzione, e delle possibili ricadute sui concetti di partecipazione e di rappresentanza politica, che un'eventuale loro diffusione potrebbe produrre all'interno del nostro ordinamento.

3. *E-democracy* ed *e-government*

Un altro concetto spesso confuso quale sinonimo di democrazia elettronica è quello di *e-government* (o governo elettronico), tanto che i due termini vengono talora adoperati fungibilmente⁶².

Si tratta, tuttavia, di nozioni che, per quanto interconnesse, occorre tenere distinte.

Diverse le opinioni della dottrina al riguardo.

Se una parte dei commentatori ritiene che l'*e-democracy* costituisca la forma più evoluta dell'*e-government*⁶³, altra è dell'opinione che quest'ultimo sia una componente del concetto di *e-democracy*: si configurerebbe, più precisamente, come una delle tre

⁶² Lo rileva, criticamente, G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 34.

⁶³ 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*, n. 4/2014, pp. 489-506.

dimensioni del più vasto concetto di democrazia digitale (accanto, in particolare, a quello del diritto di accesso eguale e libero ad internet e della *e-participation*)⁶⁴.

In questa direzione sembra muoversi anche la *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla e-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide* citata in precedenza, che intende la democrazia elettronica «come il sostegno e il potenziamento della democrazia tradizionale tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) 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, la deliberazione elettronica, la partecipazione elettronica e le votazioni elettroniche; accoglie con favore il fatto che i nuovi strumenti di informazione e comunicazione permettano il coinvolgimento di sempre più cittadini nei processi democratici**»⁶⁵. L'*e-government* appare, quindi, essere inteso semplicemente come una delle possibili manifestazioni in cui si esplica la democrazia digitale.

Tuttavia, la parte maggioritaria della dottrina, per quanto con accezioni e sfumature differenti, giunge a 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 pubblico*»⁶⁶; in senso ancora più stretto, l'*e-government* consisterebbe 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*»⁶⁷, rappresentando la funzione attraverso cui gli organi, gli enti e gli uffici pubblici perseguono, indirettamente o direttamente, gli scopi stabiliti dalle leggi.

⁶⁴ Cfr. M. KREUER, *E-democracy: a new challenge for measuring democracy*, in *International Political Science Review*, n. 5, vol. 37, 2016, pp. 672 ss.

⁶⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 *sulla E-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide* (2016/2008(INI)) (2018/C 263/21), punto 1.

⁶⁶ G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 38.

⁶⁷ G. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 145, che richiama la tesi di M. MANCARELLA, *eVoting e nuove dimensioni della democrazia. IL Progetto SalentoVoting*, 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*».

A seguire questa linea di pensiero, l'*e-democracy*, invece, andrebbe intesa, alla stregua di quanto si diceva *retro*, come l'uso delle *ICT* nello svolgimento delle procedure democratiche, ai vari livelli dell'ordinamento, che si espliciti in particolare attraverso forme di partecipazione politica dei cittadini (diretta, indiretta o mediata).

In altre parole, se l'*e-democracy* «*tocca il cuore stesso della democrazia perché concerne la vita politica di ciascuno Stato*»⁶⁸, l'*e-government* concerne più specificamente il rapporto tra la pubblica amministrazione, da un lato, e le persone fisiche e giuridiche, dall'altro.

La tecnologia informatica consente, in particolare, nella prospettiva dell'*e-government* di migliorare rispettivamente «*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*»⁶⁹.

Da questo punto di vista, l'*e-government* può considerarsi “democratico”, avvicinandosi in questo modo maggiormente al concetto di democrazia digitale, 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 Amministrazione⁷⁰.

Quando l'*e-government* assume questa connotazione 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 nella valutazione, controllo, e indirizzo delle scelte della Pubblica Amministrazione circa le concrete modalità di svolgimento, finanziamento o erogazione dei servizi pubblici⁷¹.

⁶⁸ G. FIORIGLIO, *op.cit.*, p. 145.

⁶⁹ R. NANNUCCI, M. A. BIASOTTI, *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'e-democracy*, in *Informatica e Diritto*, 1-2/2004, p. 64, che trattano anche del concetto di *e-administration*, quest'ultima relativa «*all'ammodernamento delle procedure e delle strutture nella relazioni intra organizzative, interne alla PA*».

⁷⁰ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 32-33; cfr. anche S. RODOTÀ, *Dieci tesi sulla democrazia continua*, in D. DE KERCKHOVE – A. TURSI (a cura di), *Dopo la democrazia. Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Apogeo, Milano, 2006, p.159.

⁷¹ Cfr. F. FAINI, *Informatica e Pubblica Amministrazione*, in G. TADDEI ELMI (a cura di), *Corso di informatica giuridica*, Napoli, 2016, p. 188.

Sul concetto di *open government*, v. T. AGNOLINI, M. T. SAGRI, D. TISCORNIA, *Open data: nuova frontiera della libertà informatica?* in *Informatica e diritto*, n. 2/2009, pp. 7-19; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government*, Maggioli, Rimini, 2014, pp. 1-328; D. GIRARDI-M. PALMIRANI, *Open Government Data: Legal, Economical and Semantic Web Aspects*, in A. SAAREPAA – K. SZTOBRYNPP (a cura di), *Lawyers in the Media society. The Legal Challenges of the Media Society*, Rovaniemi, University of Lapland Printing Centre, 2016, pp. 187-205; 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, *La prevenzione della corruzione*.

L'*open government* consente, in altre parole, alle pubbliche amministrazioni di essere aperte e trasparenti nei confronti dei cittadini e a questi 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.

Trattasi di una teorizzazione che ha richiesto nel mondo della PA «*un radicale cambio di paradigma, cercando di stimolare la partecipazione degli utenti e innovando, attraverso le tecnologie, la pubblica amministrazione e il processo decisionale*»⁷².

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 preconditione per garantire il diritto, generalizzato e indipendente da qualsivoglia motivazione, 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. 33/2013 (c.d. Decreto Trasparenza), adottato in attuazione della legge n. 190/2012 (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 informazioni⁷³, dall'altro, il diritto di accesso generalizzato (c.d. FOIA, introdotto specificamente con il d.lgs. n. 97 del 2016⁷⁴).

L'accessibilità dei dati e dei documenti dovrebbe favorire, infatti, forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse 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

Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno, Pisa, 5 ottobre 2018, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 231-244.

⁷² E. BELISARIO, *op. cit.*, p. 200.

⁷³ Tali dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, insieme a quelli che gli enti decidono volontariamente di pubblicare, devono essere *open data* - letteralmente "dati aperti" - vale a dire dati che possano essere rilasciati in un formato e con una licenza tali da consentire il riutilizzo da parte di chiunque anche per finalità commerciali.

⁷⁴ 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 *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Atti del Convegno Pisa, 5 ottobre 2018, Giappichelli, Torino, pp. 209-219.

l'amministrazione a porre in essere comportamenti legittimi e volti al buon andamento e all'imparzialità⁷⁵. Inoltre, la trasparenza è diretta ad ottimizzare la qualità e la quantità del patrimonio informativo a disposizione della collettività, contribuendo a migliorare la percezione positiva dell'attività istituzionale.

In questo quadro, non a caso, sempre più enti pubblici, a livello internazionale, rendono disponibili dati aperti⁷⁶; lo stesso può dirsi anche di due istituzioni come la Camera e il Senato italiani, che hanno, infatti, reso disponibili una piattaforma di pubblicazione e condivisione di *open data*. Ciascuna di esse è raggiungibile rispettivamente agli indirizzi dati.camera.it e dati.senato.it⁷⁷.

Lo scopo di tali iniziative è fondamentalmente quello di favorire un accesso automatizzato alle informazioni pubbliche, anche se talora non sempre di facile comprensione per il comune cittadino.

In materia, non si può poi ignorare l'indirizzo assunto dalla Corte costituzionale, che ha tracciato le coordinate di riferimento, alla ricerca di 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'altra⁷⁸.

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*»⁷⁹.

⁷⁵ Cfr. I. A. NICOTRA, *Il quadro delle fonti normative in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione, La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione, Atti del Convegno, Pisa, 5 ottobre 2018*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 53-62; F. LORÈ, *La trasparenza amministrativa, tra conoscibilità e tutela dei dati personali*, in *Federalismi*, n. 2/2021, pp. 206-220.

⁷⁶ Le esperienze in questo senso sono, a titolo esemplificativo, rappresentate dalla Francia (www.datagov.fr), Stati Uniti (www.data.gov), Unione Europea, la quale si è dotata di due portali (il Portale *Open Data*, che mette a disposizione i *dataset* prodotti dalle istituzioni europee, il Portale europeo dei dati, che raccoglie i metadati dai portali resi disponibili, a loro volta, dagli Stati membri).

⁷⁷ Cfr. E. CANDIA, M. PANIZZA, E. PARADISO, *La Camera dei Deputati e l'informatica giuridica*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche e esperienze*, Napoli, 2014 pp. 229-257; C. MARCHETTI, *Il Senato della Repubblica e l'evoluzione del sistema informativo parlamentare*, in G. PERUGINELLI – M. RAGONA (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia.*, cit., pp. 259-283.

⁷⁸ A commento, si veda I.A. NICOTRA, *Privacy vs trasparenza il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in *Federalismi*, n. 7/2019, pp. 2-15; M. CHIARELLI, *L'ANAC e gli obblighi di trasparenza dopo la sentenza n. 20 del 2019*, in *Federalismi*, n. 23/2019, 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*, n. 5/2020, pp. 34-55.

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, Considerato in Diritto Punto n. 2.2.

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*»⁸⁰.

Inquadrando così la questione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lett. f) del 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 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 della Costituzione, 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*»⁸¹.

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 perseguito⁸².

Un secondo pilastro del concetto di *open government* è rappresentato, come si diceva, dalla partecipazione.

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, Considerato in Diritto Punto n. 2.2.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 20 del 2019, Considerato in Diritto Punto n. 5.4.

⁸² Cfr. I.A. NICOTRA, *Privacy vs trasparenza il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in *Federalismi*, n. 7/2019, p. 8, che rileva: «*Al centro del sistema vi è il primato della tutela della riservatezza che può essere affievolito solo alla luce di deroghe che devono operare nei limiti dello "stretto necessario". Perché i canoni di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza sono funzionali ad ammettere solo gli strumenti che comprimono la fruizione del diritto alla vita privata nella minor misura possibile. Se, invero, non è possibile una riduzione tout court della persona ai suoi dati, in maniera sempre più ampia questi sono insostituibili per il libero sviluppo della personalità e la loro alterazione può incidere sulla percezione, anche in negativo, che essa ha di sé e sulla sua rappresentazione nella società. Ciò significa che l'intervento limitativo deve essere strettamente necessario alla tutela di un altro interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante; in questo caso il principio di trasparenza e di accesso al patrimonio informativo pubblico*».

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'amministrazione⁸³. I cittadini dovrebbero perciò essere proattivamente coinvolti nei processi decisionali e avere la possibilità di contribuire con le loro informazioni e competenze collettive, al fine di promuovere un miglioramento della qualità delle scelte politico-amministrative.

Infine, centrale è il ruolo della c.d. transizione digitale, oggi peraltro al centro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁸⁴, dal momento che la digitalizzazione delle procedure riduce i margini di discrezionalità e rende i processi più trasparenti, scongiurando il rischio di una violazione di norme poste a presidio dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione⁸⁵.

Per quello che in questa sede più interessa, proprio l'enfasi sulla portata democratica dell'*e-government* ha generato quella confusione concettuale di cui si diceva poc'anzi, spingendo ad utilizzare le nozioni di *e-democracy* ed *e-government* in talune circostanze 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'adozione dei provvedimenti, anche singolari e concreti, delle pubbliche amministrazioni che perseguono interessi pubblici*»⁸⁶.

Va parimenti riscontrato che, al netto dei propositi e degli obiettivi su-esposti, molte delle attuali applicazioni dell'*e-government* non si basano sull'assunto per cui il popolo ha un effettivo potere di decidere nella gestione amministrativa, ma prevedono piuttosto forme di interazione tra cittadini e uffici pubblici che lasciano a questi ultimi l'ultima parola circa l'esecuzione delle istanze popolari, le subordinano a vincoli di finanziamento o di contenuto, o le considerano come meramente consultive e non vincolanti, non contemplando alcun meccanismo normativo che sanzioni la loro non attuazione.

Un esempio in questo senso è rappresentato dai bilanci partecipativi, di cui si diceva *retro* al capitolo I paragrafo n. 3.1, una forma di partecipazione delle decisioni

⁸³ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 33.

⁸⁴ Cfr., in particolare, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Missione MIC1 “*Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*”, pp. 83-86.

⁸⁵ Cfr. E. BELISARIO, *op. cit.*, p. 207.

⁸⁶ G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 34.

dell'amministrazione locale basata sull'assegnazione di una quota di bilancio dell'ente alla gestione diretta dei residenti interpellati⁸⁷.

E-democracy ed *e-government* sono, dunque, concetti distinti ma, allo stesso tempo, interconnessi, poiché quest'ultimo è «l'espressione di accesso, partecipazione, amministrazione digitale, utilizzo di dati nel rispetto di alcuni requisiti per un nuovo rapporto forte tra cittadini e istituzioni, organi politici e burocrazie pubbliche»⁸⁸; la dottrina, anzi, sottolinea la necessità che sussistano tra essi forti sinergie, in una logica di complementarietà⁸⁹.

Tali legami sono evidenti, anzitutto, nello strato c.d. *fisico*, in quanto la garanzia della fornitura dell'infrastruttura comunicativa è necessaria per la fruizione dei servizi informatici e l'interazione con la sfera pubblica: in altre parole, «la disponibilità dell'infrastruttura è una pre-condizione della democrazia elettronica»⁹⁰. Per ciò che concerne lo strato c.d. *logico*, si auspica, invece, che i *software* utilizzati nell'ambito dell'*e-government* siano progettati di modo da garantire l'interoperabilità con le piattaforme di *e-democracy*⁹¹.

In particolare, potrebbero identificarsi due sinergie specifiche: l'una relativa all'accesso all'infrastruttura pubblica, l'altra alla base dei dati.

Quanto al primo profilo, la gestione delle credenziali di autenticazione alle piattaforme pubbliche di *e-government* può essere utilizzata per consentire l'accesso a quelle di *e-democracy*, eventualmente predisponendo misure di sicurezza aggiuntive. Quanto al secondo profilo, i sistemi di *e-government* possono fornire complete basi di dati, le quali possono essere elaborate dai sistemi utilizzati in ciascuna agorà digitale, oltre che essere rese disponibili per la consultazione da parte di ciascun utente della piattaforma, al fine di verificare la correttezza sia del procedimento svolto, che dei dati resi pubblici⁹².

⁸⁷ Cfr. G. GOMETZ, *op.cit.*, p. 37.

⁸⁸ D.A. LIMONE, *La democrazia elettronica. Requisiti, pre-condizioni, linee-guida*, in A. MANCARELLA (a cura di), *Filosofia e politica. Scritti in memoria di Laura Lippolis*, Tangram Ed., Trento, 2015, p. 234.

⁸⁹ Cfr. G. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 147.

⁹⁰ G. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 147.

⁹¹ Cfr. G. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 147, che afferma: «in altri termini, anche diverse piattaforme utilizzate dalla Pubblica Amministrazione per il proprio uso interno possono e devono prevedere dei moduli di interfacciamento con le agorà digitali così da fornire dati pertinenti, rilevanti e non eccedenti gli scopi di ciascuna attività svolta nell'ambito della democrazia elettronica».

⁹² Così G. FIORIGLIO, *op. cit.*, p. 148; G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 31-38; cfr. A. FLORIDIA, *La rete, la sfera pubblica e i luoghi della deliberazione pubblica*, cit., p. 32.

In definitiva, il confine tra *e-democracy* ed *e-government* non è sempre ben definito, sia perché i due concetti presentano oggettivamente forti connessioni, sia poiché in letteratura non è riscontrabile una proposta definitoria univoca.

Tuttavia, e per concludere, può affermarsi che l'*e-democracy* può essere definita come l'uso delle *ICT* per lo svolgimento delle procedure democratiche ai vari livelli dell'ordinamento, che si esplica attraverso varie e diversificate forme di partecipazione e comunicazione politica dei cittadini, auspicabilmente di carattere deliberativo-partecipativo e poste in essere in condizioni di isegoria.

L'*e-government* si traduce invece nell'impiego delle *ICT* come strumento di ausilio e supporto all'attività e ai compiti della pubblica amministrazione, compresi quelli aperti alla partecipazione procedimentale del pubblico, assumendo la veste di *open-government*, qualora siano assicurati i principi di totale trasparenza e apertura al contributo digitale dei cittadini nella definizione ed erogazione dei servizi da parte dell'ente pubblico.

CAPITOLO III

Applicazioni di *e-democracy*: la partecipazione e la rappresentanza politica nell'epoca digitale

SOMMARIO: Premessa. - **Sezione I. Informazione, comunicazione e costruzione del consenso online.** Introduzione. - 2. Profilazione online e discorso pubblico: inquadramento e descrizione del fenomeno. - 2.1. La comunicazione politico-elettorale online. - 2.2. Non solo rischi. I potenziali benefici della profilazione politica online. - 2.3. Le ricadute sui diritti politici dei cittadini: tra *filter bubbles* ed *echo chambers*. - 2.4. ... sul ruolo e sulla posizione dei partiti: le *Big Tech* come nuovi intermediari. - 2.5. ... sul sistema democratico complessivamente considerato: la frammentazione del rappresentato - 3. La regolazione della comunicazione politica online. - 3.1. Il trattamento dei dati personali alla luce della disciplina di cui al Regolamento (UE) 2016/679: coordinate di riferimento. - 3.2. L'esempio del *social network* più diffuso al mondo: la *policy* di *Facebook* sul trattamento dei dati personali degli utenti. - 3.3. *Facebook* di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea: verso un caso Schrems III? - 3.4. La disciplina della campagna elettorale online: il silenzio della normativa italiana tra *de-regulation* e *self-regulation*. - 3.4.1. Cenni sulla disciplina vigente nei maggiori Paesi europei. - 4. Quali proposte di regolazione? Riflessioni (provvisorie e in divenire). - **Sezione II. L'organizzazione dei partiti nell'epoca delle piattaforme.** 1. Introduzione. - 2. Il Movimento 5 Stelle e la piattaforma "Rousseau": descrizione introduttiva. - 2.1. La centralità del voto nel sistema "Rousseau": i referendum online. - 2.2. Lex Iscritti e Lex Parlamento: la partecipazione dell'iscritto all'iniziativa legislativa - 2.3. La dimensione infra-partitica del sistema "Rousseau". - 2.4. Dall'utopica aspirazione verso la democrazia diretta ad una democrazia etero-diretta: plebiscitarismo 2.0. - 3. Il Partito Pirata tedesco e la piattaforma *LiquidFeedback* - 4. *Podemos*: le piattaforme *Participa* e *Plaza*. - 5. Le "agorà democratiche": cenni sul percorso di democrazia partecipativa avviato dal Partito Democratico. - 6. Considerazioni conclusive: i partiti digitali tra aspirazioni partecipazioniste e involuzioni leaderistico-plebiscitarie. - **Sezione III: Il voto elettronico e la digitalizzazione della raccolta delle firme per i referendum e le leggi di iniziativa popolare: opportunità, rischi, prospettive.** 1.

Introduzione. - 2. Definizione e finalità dell'*e-voting*: voto elettronico presidiato e non presidiato. - 3. La sicurezza del voto elettronico e la compatibilità con i principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost. - 4. Gli ultimi sviluppi del voto elettronico in Italia: dal referendum consultivo dell'ottobre 2017 indetto dalla Regione Lombardia alla sperimentazione prevista per gli italiani all'estero e i c.d. fuori-sede. - 5. Considerazioni conclusive: il valore democratico dell'*e-voting* e i rischi sottesi. - 6. La digitalizzazione del procedimento di raccolta delle firme ai fini della sottoscrizione dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare. - 6.1. Il "boom" della raccolta delle firme per i quesiti referendari nell'autunno 2021: quali conseguenze per il futuro?

“Se per democrazia diretta si intende alla lettera la partecipazione di tutti i cittadini a tutte le decisioni che li riguardano, 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.”

(N. Bobbio, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino, 1984, p. 33)

1. Premessa

Ricostruita la cornice teorica dei diversi modelli di democrazia che sono stati elaborati e si sono affermati nel corso dei secoli, nonché il contesto di generale crisi della democrazia rappresentativa, segnata da un processo di profonda trasformazione del sistema politico-partitico e del rapporto tra rappresentanti e rappresentati, il presente capitolo è dedicato all'analisi delle principali applicazioni e tecniche di *e-democracy*, oggi rese possibili grazie all'avvento della rivoluzione digitale.

In particolare, obiettivo dello studio è verificare se e in che termini esse stiano trasformando il modo di intendere la partecipazione e la rappresentanza politica (inserendosi nei modelli di democrazia di cui si è discusso al capitolo I) e in quale relazione si pongano rispetto alla crisi della democrazia rappresentativa, di cui si è trattato al capitolo II.

Per cercare di circoscrivere l'ambito di indagine, l'analisi si concentrerà su tre aree tematiche fondamentali, cui corrispondono altrettante sezioni del capitolo:

1) la prima sezione sarà dedicata all'esame delle modalità di comunicazione e interazione che si sviluppano sulle c.d. *internet platforms*, *social network* e motori di ricerca, concentrando, quindi, l'attenzione sul momento, preliminare, in cui il cittadino-internauta, nella nuova realtà digitale, forma le proprie idee e convinzioni, con particolare riguardo alle conseguenze in termini di costruzione del consenso che l'adozione di pratiche di profilazione, a fini politico-elettorali, può determinare specie nei periodi di campagna elettorale;

2) nella seconda sezione si sposterà l'attenzione, invece, sull'evoluzione delle forme di organizzazione politica nell'era delle piattaforme, verificando di quale modello i c.d. "partiti digitali" si sono fatti portatori. A venire, qui, in rilievo è il momento in cui il cittadino contribuisce, per il tramite dello strumento digitale, alla determinazione delle scelte che incidono sulla vita interna di una data formazione politica. Da questo punto di vista, i partiti digitali hanno offerto modelli, per quanto criticabili, assolutamente innovativi di partecipazione e interazione tra rappresentanti e rappresentati.

Già concentrarsi su questi due ambiti di indagine consentirebbe di tracciare un primo bilancio circa l'evoluzione della partecipazione e della rappresentanza politica nell'era

digitale e provare a comprendere l'apporto delle tecniche di *e-democracy* sui processi di evoluzione del sistema democratico-rappresentativo.

3) l'analisi verrà completata soffermandosi, in un'ultima sezione, su un terzo ambito di indagine, che costituisce una delle ossature portanti del concetto di democrazia digitale, ossia le opportunità e i rischi collegati al c.d. *e-voting*, sia in forma presidiata che non, verificando, in particolare, se un simile strumento possa aumentare l'espressività, accessibilità, influenza del voto dei cittadini, senza minare la sicurezza delle operazioni sottese o porre un problema di compatibilità con i principi costituzionali di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del suffragio, sanciti, nel nostro ordinamento, dall'art. 48, comma 2, della Costituzione. Infine, si svolgeranno alcune riflessioni in merito all'impatto prodotto sull'equilibrio tra logica rappresentativa e istituti c.d. di democrazia diretta dalla digitalizzazione dei procedimenti di raccolta delle firme per la sottoscrizione dei quesiti referendari o la presentazione delle leggi di iniziativa popolare.

Sezione I

Informazione, comunicazione e costruzione del consenso online

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Profilazione online e discorso pubblico: inquadramento e descrizione del fenomeno. - 2.1. La comunicazione politico-elettorale online. - 2.2. Non solo rischi. I potenziali benefici della profilazione politica online. - 2.3. Le ricadute sui diritti politici dei cittadini: tra *filter bubbles* ed *echo chambers*. - 2.4. ... sul ruolo e sulla posizione dei partiti: le *Big Tech* come nuovi intermediari. - 2.5. ... sul sistema democratico complessivamente considerato: la frammentazione del rappresentato. - 3. La regolazione della comunicazione politica online. - 3.1. Il trattamento dei dati personali alla luce della disciplina di cui al Regolamento (UE) 2016/679: coordinate di riferimento. - 3.2. L'esempio del *social network* più diffuso al mondo: la *policy* di *Facebook* sul trattamento dei dati personali degli utenti. - 3.3. *Facebook* di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea: verso un caso *Schrems III*? - 3.4. La disciplina della campagna elettorale online: il silenzio della normativa italiana tra *de-regulation* e *self-regulation*. - 3.4.1. Cenni sulla disciplina vigente nei maggiori Paesi europei. - 4. Quali proposte di regolazione? Riflessioni (provvisorie e in divenire).

1. Introduzione

L'affermarsi negli ultimi anni di tecnologie caratterizzate dall'uso di sistemi di intelligenza artificiale ha posto sul tavolo una serie di questioni etiche, sociali e giuridiche¹.

Nella presente sezione si intendono indagare, in particolare, gli effetti che il ricorso alle nuove tecnologie sta determinando nel campo dei sistemi di comunicazione e nella

¹ Per una panoramica delle questioni di rilievo costituzionale poste dai sistemi di intelligenza artificiale, cfr. A. PAJNO, M. BASSINI, G. DE GREGORIO, M. MACCHIA, F. P. PATTI, O. POLLICINO, S. QUATTROCOLO, D. SIMEOLI, P. SIRENA, *AI: profili giuridici. Intelligenza artificiale: criticità emergenti e sfide per il giurista*, in *Biodiritto*, n. 1/2019, pp. 1-34.

configurazione del c.d. *marketplace of ideas*. Scopo dell'analisi è, nella specie, verificare le implicazioni dell'impiego di tecniche di profilazione *online* a fini politico-elettorali e, conseguentemente, riflettere sulle possibili forme di regolazione delle *internet platforms* (*social networks* e motori di ricerca) quale spazio mediatico utilizzato dai soggetti politici per la costruzione del consenso.

Una particolare attenzione sarà dedicata all'analisi del fenomeno con riferimento ai periodi di campagna elettorale, perché è in questa sede che i potenziali effetti della profilazione rischiano di avere le più significative ripercussioni sulla formazione della pubblica opinione, finendo per condizionare, in ultima analisi, l'esito delle elezioni stesse. Il *social campaigning* si sostanzia, infatti, nell'invio di messaggi *marked oriented* a segmenti individuati dell'elettorato (c.d. *micro-targeting*), cui si affianca la diffusione seriale di *fake news* e l'uso di *bot/troll*, ossia di profili automatizzati o falsi.

L'analisi si rende necessaria, dal momento che, in caso contrario, non si potrebbe comprendere appieno l'impatto che le *Information and Communication Technologies* (ICT) e i sistemi di intelligenza artificiale (AI) stanno producendo sul sistema democratico complessivamente considerato. Come attenta dottrina rileva, le storture e le disfunzioni, che caratterizzano i sistemi democratici moderni non sono, infatti, tanto addebitabili alle regole che ne sovrintendono il funzionamento, bensì si annidano più in profondità nelle modalità con cui si articola il rapporto rappresentativo - specie nel suo tratto "discendente" - rapporto che, oggi, si sviluppa sempre di più sulla Rete². Abbracciando questa prospettiva, lo studio delle modalità con cui si articola la comunicazione politica online si rivela allora di importanza cruciale, dal momento che rappresenta il presupposto per comprendere le radici su cui la partecipazione e la rappresentanza politica nell'era digitale si fondano³.

Date queste premesse, si delinearanno, in primo luogo, i tratti essenziali della comunicazione politica *online*, prestando particolare attenzione alle tecniche di profilazione che sui *social media* trovano terreno fertile per proliferare. Trattasi di un fenomeno ormai pervasivo, che si riverbera ed esplica in molteplici direzioni, incidendo sia sui diritti dei cittadini-utenti, sia sul ruolo dei partiti politici nell'interazione con

² A. CARDONE, *op. cit.*, p. 74, che osserva che se non si ha piena consapevolezza dei fenomeni di cui si discorre, si può non mettere adeguatamente a fuoco che «*non esiste legge elettorale - più o meno majority assuring che sia - che possa garantire responsabilità politica e stabilità e, quindi, tra le altre cose, contenere le deformazioni del sistema delle fonti (si pensi all'abuso del decreto-legge, alle deleghe "in bianco", al proliferare dei decreti di "natura non regolamentare")*, quando il sistema politico-partitico non è in grado di generarle».

³ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 40.

l'elettorato e sul loro rapporto con i gestori delle c.d. *internet platforms*, veri e propri controllori oligopolistici delle agorà digitali, sia sul funzionamento del sistema democratico-rappresentativo complessivamente considerato.

Si potrà così constatare che, nonostante l'ormai assoluta rilevanza di tali pratiche⁴, nel nostro Paese, e non solo, la regolamentazione del fenomeno sia quasi del tutto assente.

Se si guarda, ad esempio, alla disciplina che regola i periodi di campagna elettorale, se ne deduce, infatti, che essa è rimasta limitata fondamentalmente al solo sistema radio-televisivo. Se si sposta l'attenzione a livello sovranazionale, a venire in rilievo - a livello di normativa cogente - è, in particolare, la normativa in materia di protezione dei dati personali, in particolare il Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), che, tuttavia, si rivela per molti versi insufficiente a governare il fenomeno di cui si discorre.

Più in generale, a mancare è una regolazione pubblica, che ponga limiti chiari alla logica privatistica e mercantile che presiede la gestione delle piattaforme, e dei *social networks* in particolare, con significative ricadute sulla libertà di informazione dei cittadini-utenti (di informare, ma anche di essere informati), pietra angolare dell'ordinamento democratico, come affermato ripetutamente dalla giurisprudenza costituzionale sin dalla nota sentenza n. 84/1969⁵; ordinamento che, come emerge anche dalla successiva sentenza n. 826/1988, è tenuto garantire l'espressione del maggior numero di opinioni possibili, senza che alcune possano venire emarginate, e, secondo quanto affermato dalla più recente sentenza n. 155/2002, è chiamato ad assicurare una corretta formazione del consenso del cittadino, che deve fondarsi su dati obiettivi, imparziali, completi e corretti.

In mancanza, come si diceva, di una regolamentazione pubblica, si verificherà come il quadro si sia inevitabilmente caratterizzato per una sostanziale auto-regolamentazione da parte delle piattaforme, mitigata da tentativi di co-regolazione posti in essere, in particolare tramite codici di condotta, da parte delle istituzioni comunitarie.

Da ultimo, si ragionerà delle possibili forme di regolazione prospettabili e delle diverse proposte in campo, con particolare riferimento ai periodi di campagna elettorale: si va

⁴ 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».

⁵ Cfr. R. MONTALDO, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, p. 793.

dalla (problematica) ipotesi di estendere le regole in tema di *par condicio* attualmente vigenti per i mezzi radiotelevisivi alle piattaforme *online*, all'imposizione di oneri di trasparenza e rendicontazione a carico dei partiti politici e degli stessi *social network*, alla previsione di limiti di spesa massimi per la pubblicità a contenuto politico online, alla rivisitazione della normativa in materia di protezione dei dati personali, fino anche alla possibilità di impedire l'impiego della profilazione e del *micro-targeting*.

Ciò nella consapevolezza che la complessità e delicatezza delle tematiche trattate, al di là di una valutazione sulle singole misure che potrebbero essere prospettate, impongono una riflessione, più generale e complessiva, sul modo di intendere il rapporto tra gli emergenti poteri tecnologici ed economici che la rivoluzione digitale ha portato con sé, da una parte, e il potere politico e statale, dall'altra.

2. Profilazione online e discorso pubblico: inquadramento e descrizione del fenomeno

La riflessione non può che prendere le mosse dalla constatazione che le *internet platforms*, e i *social networks* in particolare, siano diventate sempre di più i luoghi - virtuali - in cui si articola il dibattito e il confronto pubblico⁶.

Dalla lettura dei dati riportati dall'Istituto Nazionale di Statistica, risalenti al giugno 2020, emerge, ad esempio, che il 42,2% degli italiani che si informa di politica lo fa attraverso internet (nel 2014 la percentuale era pari al 27,7%) e che 1/4 degli under 35 esclusivamente per il tramite dei *social network*⁷. 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 a utilizzare mezzi di comunicazione "tradizionali".

⁶ Dati tratti da Istituto Nazionale di Statistica, *La partecipazione politica in Italia*, 26 giugno 2020, pp. 1-35; si veda anche il report stilato dall'AGCOM, *Rapporto sul consumo di informazione*, febbraio 2018, spec. pp. 69-79.

⁷ Lo studio condotto dall'Istituto Nazionale di Statistica rileva 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%)».

A testimonianza della rapida espansione dell'universo digitale, a livello globale, così come nazionale, ancor più chiaro è lo scenario se si prende in considerazione il numero di utenti attivi sui principali *social networks*. *Facebook*, ad esempio, vanta circa 2,8 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 1 miliardo di utenti attivi a livello globale, 19 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*, utilizzato a livello globale da circa 330 milioni di persone, 16 milioni delle quali italiane, con un tempo medio di utilizzo giornaliero di "soli" 3,3 minuti. Tra i *social networks* emergenti, che si stanno diffondendo prevalentemente nelle fasce di popolazione più giovani, emerge *TikTok*, il quale ha fatto registrare nel 2020 un incremento di ben il 333% sull'anno precedente ed ha superato la media di 6,3 milioni di *audience*; il secondo incremento maggiore è stato quello raggiunto da *Twitch*, piattaforma social di Amazon, che è cresciuta del 75% e vanta una media mensile di 4 milioni di spettatori⁸.

I dati che precedono suggeriscono che la pervasività dei *social media* 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 e con più dimestichezza le informazioni, anche di natura politica⁹.

Quello cui si sta assistendo è, in altri termini, una radicale rivoluzione nelle modalità con cui l'opinione pubblica si informa¹⁰, che, di riflesso, sta producendo una profonda trasformazione nel modo in cui viene gestita la comunicazione e vengono organizzate le campagne elettorali¹¹.

Più in generale, è cambiato il modo di comunicare e di fare politica.

Con questo non si vuole dire che la televisione, la carta stampata o un comizio elettorale non abbiano più alcun valore; anzi, la ricerca condotta dall'Istituto Nazionale di Statistica poc'anzi menzionato testimonia un ruolo ancora significativo in particolare del mezzo

⁸ Per un'analisi più approfondita si veda Vincos Blog, *Social media in Italia: utenti e tempo di utilizzo 2020*, ultimo aggiornamento 1° aprile 2021.

⁹ Cfr. report FeiCom, *Giovani e social media*, pp. 1 ss.

¹⁰ Cfr. Censis - *54° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2020*, pp. 1 ss.

¹¹ Sul punto, cfr. M. CALISE, F. MUSELLA, *Il Principe digitale*, cit., pp. 58-59, che affermano che: «la rete è il campo in cui vincolo 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».

radio-televisivo, rilevando come fra i media predomina ancora la televisione, utilizzata dall'89,2% di chi si informa, mentre seguono a distanza i quotidiani (33,3%), la radio (32,1%), le riviste settimanali (7,5%) e quelle non settimanali (3,0%)¹²; piuttosto, a questi mezzi negli ultimi anni si sono affiancati nuovi soggetti, le *internet platforms*, che sono diventate sempre più i luoghi - virtuali - in cui si articola il dibattito e il confronto pubblico¹³ e che rappresentano il terreno privilegiato con cui elettori, candidati e partiti comunicano, interagiscono e in cui quindi nasce il rapporto rappresentativo¹⁴.

Date queste premesse, se si concentra lo sguardo più specificamente al tema delle campagne elettorali, può allora dirsi che ad affermarsi è un modello di campagna "ibrida", ovvero che sfrutta un crescente incrocio delle logiche dei *media* tradizionali con quelle digitali¹⁵.

Il che, a sua volta, trova conferma nel fatto che gli attori politici concentrano sempre maggiori risorse sulla comunicazione online. Ad esempio, durante la campagna elettorale per le elezioni europee del 2019, considerando le inserzioni dei profili *social* dei principali partiti, dei loro leader e dei loro capilista, si stima siano stati spesi ben 660.669 euro soltanto su *Facebook* e *Google*, rispettivamente 568mila e 92mila euro¹⁶. 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 euro¹⁷. A livello di contenuti, nell'ultimo mese di campagna elettorale, l'Italia è stato il Paese in Europa, dove è stato pubblicato il maggior numero di *post* in assoluto: più di 3mila. Se si analizzano le pagine *social* dei principali capi-partito, il leader della Lega, Matteo Salvini, è stato il più attivo in assoluto, sia su *Twitter* come su *Facebook*, pubblicando in media 19 post al giorno. In seconda posizione, Giorgia Meloni, con una

¹² Istituto Nazionale di Statistica, *La partecipazione politica in Italia*, cit., p. 4.

¹³ Cfr. M. MONTI, *Le internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, 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*, n. 4/2018, spec. pp. 204-209.

¹⁴ 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*, 131/2018, pp. 1599 ss.

¹⁵ 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.

¹⁶ Cfr. OpenPolis, *Propaganda social, spesa oltre mezzo milione per le europee*, 3 giugno 2019, pp. 1 ss.

¹⁷ 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».

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*.

Dai dati che precedono si rileva, quindi, una sempre maggior attenzione da parte degli attori politici (candidati o partiti) nei confronti dei *social media* quali mezzi di costruzione del consenso. La fortuna e l'appetibilità di questi strumenti risiede nella circostanza che essi sono dotati di un potenziale partecipativo, di una velocità, di una capacità di raggiungere i destinatari nettamente superiore rispetto ai *media* tradizionali¹⁸; 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-elettori¹⁹.

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, Italia compresa, come di recente, peraltro, rilevato dallo stesso Garante per la protezione dei dati personali con provvedimento 18 aprile 2019, n. 96²⁰.

Questo processo coinvolge sia i diritti dei cittadini-utenti, sia la posizione delle forze politiche che fanno uso di tali pratiche, sia, di riflesso, il sistema democratico complessivamente considerato.

2.1. La comunicazione politico-elettorale online

L'avvento dei *social media* aveva inizialmente suscitato ampie speranze circa il potenziale democratico che sarebbe disceso dall'affermarsi di nuovi strumenti di

¹⁸ V. F. MARCELLI, P. MARSOCCI, M. PIETRANGELO, *La Rete Internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica*, cit., pp. 39-60.

¹⁹ Cfr., sul punto, F. ZUIDERVEEN BORGESIU, 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 Review*, n. 14/2018, pp. 82-96.

²⁰ Garante per la protezione dei dati personali, *Provvedimento in materia di propaganda elettorale e comunicazione politica*, n. 96, 18 aprile 2019, che ammonisce 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 indirizzare campagne personalizzate (il c.d. *microtargeting*) 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».

comunicazione di massa in grado di decentrare la produzione e il consumo di messaggi politici²¹.

Si era così ritenuto che le *Information and Communication Technologies (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 favorire una comunicazione orizzontale²², priva di barriere spazio-temporali²³. L'uso della Rete era, in altri termini, immaginato e concepito per essere pluralista, aperto e libero²⁴. Come si è potuto constatare dall'analisi condotta nel capitolo II, si erano diffuse teorie che avevano 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 - 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 dai fatti.

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

²¹ Cfr. I. DE SOLA POOL, *Technologies of Freedom*, Harvard University Press, Cambridge, 1983, pp. 5 ss.; E. PRICE, *Social media and democracy*, *Australian Journal of Political Science*, pp. 519-527; H. Margetts, *Rethinking democracy with social media*, in *The Political Quarterly*, 2019, pp. 107-123.

²² P. DAHLGREN, *Do social media enhance democratic participation? The importance and difficulty of being "realistic"*, in *Policy Paper n. 04/2013*, published by Rosa Luxemburg Stiftung, Berlin, 2013, pp. 1 ss.; B. D. LOADER, D. MERCEA, *Networking democracy?* in *Information Communication and Society*, 4.8.2011, pp. 757-769.

²³ T. BECKER, *Teledemocracy: Bringing power back to people*, in *Futurist*, n. 15/6, 1/1/1981, pp. 6-9; A. BRUNS, *Gatewatching: Collaborative online news production*, Peter Lang, 2008, spec. pp. 247 ss.

²⁴ 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*, Editoriale Scientifica, 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, inter-connettività, 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».

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. *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*²⁵.

Alla base di queste pratiche vi è la profilazione dell'internauta, 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*²⁶. 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 accurato²⁷.

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*»²⁸. 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*²⁹.

Ad imporsi a quello che è stato definito un «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

²⁵ 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*, Torino, 2018, 18 ss.

²⁶ 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; di oro nero, ambito da imprese e governi di tutto il mondo parlano M. CALISE, F. MUSELLA, *op. cit.*, p. 5.

²⁷ Cfr. C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, maggio 2019, pp. 101-130.

²⁸ V. J. COHEN, *Configuring the networked self: law, code, and the play of everyday practice*, New Haven, Yale University Press, 2012, pp. 90.

²⁹ 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 far visualizzare messaggi soltanto a quegli utenti che corrispondono ai particolari criteri selezionati dall'inserzionista.

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»³⁰.

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 profili³¹, 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 appetibili³².

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 suscitare il maggior interesse e apprezzamento³³. La personalizzazione è così profonda e pervasiva, che ognuno di noi, nel momento in cui naviga in rete, è costantemente sottoposto a un'infinità di pubblicità e di condizionamenti di ogni genere.

Prendiamo un esempio: la semplice ricerca in internet di una località dove trascorrere una vacanza comporta che, qualora l'internauta abbia anche un profilo *Facebook* o *Instagram*, sulla propria bacheca inizieranno a comparire suggerimenti in merito ai voli per raggiungere la destinazione, alle strutture ricettive dove soggiornare, alle località da

³⁰ V.S.ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York, 2019 (già disponibile nella traduzione italiana da cui sono tratte le citazioni nel testo: v. S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Luiss University Press, Roma, 2019, 17 ss.).

³¹ Cfr. M. FASAN, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 1/2019, pp. 101-113.

³² Cfr. A. PAPA, *op. cit.*, pp. 317 ss; M. CALISE, F. MUSELLA, *op. 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»

³³ Su questo aspetto, cfr., di recente, European Data Protection Board, *Guidelines 8/2020 on the targeting of social media users*, adopted on 13 April 2021, che al punto n. 2 afferma «targeting services make it possible for natural or legal persons ("targeters") to communicate specific messages to the users of social media in order to advance commercial, political, or other interests. A distinguishing characteristic of targeting is the perceived fit between the person or group being targeted and the message that is being delivered. The underlying assumption is that the better the fit, the higher the reception rate (conversion) and thus the more effective the targeting campaign (return on investment)».

visitare e via scorrendo. L'associazione tra profilo della persona e strategie di *marketing* è, in altre parole, così significativa, che gli algoritmi associano i nostri *hobbies*, le nostre attitudini, i nostri interessi, in fin dei conti, la nostra stessa personalità alle inserzioni/suggerimenti che ci verranno mostrati online.

Se sarò appassionato, per esempio, di alpinismo, informazione che banalmente l'algoritmo può ricavare dal numero di "like" cliccati dal profilo, associato alla mia persona, su determinate pagine che trattano dell'argomento o, anche, dalla tipologia di foto che tendo a postare sulla piattaforma, magari sovente associati a determinati *#hashtag* facilmente identificabili, e/o dalle ricerche che sono solito condurre in internet (i dati vengono, infatti, reciprocamente e continuamente "scambiati" tra le diverse *internet platforms*), dai "gruppi *Facebook*" cui sono iscritto e via scorrendo, sarà più probabile che sulla mia bacheca compariranno inserzioni (per esempio, determinate marche di abbigliamento) legate al mondo della montagna, piuttosto che altre.

Lo stesso principio si applica - ma gli esempi potrebbero essere infiniti - al meccanismo sotteso alla funzionalità di alcuni social network, come *Facebook*, relativa ai c.d. "suggerimenti di amici".

Sulla base di algoritmi che collegano le nostre preferenze, la lista di persone associate al profilo e ad altre variabili legate alla nostra persona - non sempre per la verità trasparenti e riconoscibili preventivamente dall'utente - *Facebook*, come altre piattaforme, mette in atto un meccanismo di profilazione individuale, tale per cui compariranno in bacheca determinati inviti a "chiedere l'amicizia" - ossia a far "entrare" una certa persona nell'elenco dei propri contatti - a determinati utenti, anche magari sconosciuti, piuttosto che altri. Può trattarsi di comuni cittadini, così come di pagine di personaggi aventi rilevanza pubblica, tra cui anche, chiaramente, esponenti politici.

La straordinaria forza della profilazione *online* è, peraltro, testimoniata dall'ampissimo uso che ne viene fatto per i fini più disparati: si pensi che si stima che ben 80 milioni di aziende, solo negli Stati Uniti, abbiano una pagina *Facebook* e che ben il 78% dei cittadini americani scelga o comunque si faccia condizionare dai prodotti o servizi da acquistare in base alle inserzioni che rinvia online³⁴.

³⁴ Cfr. Inside Marketing, *I social network più famosi ed usati nel 2020: caratteristiche e dettagli*, 6.9.2020.

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-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 (se ne parlerà più approfonditamente *infra*), non possono che porsi numerosi interrogativi³⁵.

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 ripetesce 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 nel 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 elettoralmente³⁶.

Come per la pubblicità, la profilazione politico-elettorale presuppone la raccolta di grandi quantità di dati in grado di descrivere le preferenze politiche (e non solo) degli utenti-elettori. Più nello specifico, le piattaforme hanno oggi accesso ai dati degli utenti mediante associazioni a identificativi *online* prodotti dal nostro *smartphone*, *app*, *indirizzi*

³⁵ Cfr. J. MARTIN 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*, Accademia University Press, Torino, 2018, pp. 18 ss.

³⁶ Il Comitato europeo per la protezione dei dati, nella Dichiarazione n. 2/2019 sull'uso dei dati personali nel corso delle campagne politiche, 13 marzo 2019, p. 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*».

ip, *cookies*, in grado di digitare le c.d. *digital breadcrumbs*, le quali, se integrate con altre informazioni provenienti dai *server*, consentono di “re-identificare” un individuo attraverso informazioni apparentemente anonime.

La profilazione permette così di analizzare e di 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. I dati possono essere raccolti manualmente o, in modo più efficiente, acquisiti mediante il c.d. *data mining*, e includono informazioni relative ad una pluralità di aspetti della vita dell’individuo (informazioni demografiche, preferenze politiche, abitudini di vita, *hobbies* e via discorrendo)³⁷. Tali informazioni vengono successivamente elaborate mediante algoritmi di apprendimento automatico (di *machine learning* o *deep learning*), che permettono di formulare predizioni su variabili specifiche e così consentire agli attori politici di rilevare sottogruppi di elettori, che condividono tratti comuni³⁸.

È, in tal modo, possibile raggiungere i cittadini-internauti mediante informazioni personalizzate³⁹ e pianificare azioni volte a profilare e inviare messaggi *marked oriented* ad ogni specifico sottogruppo individuato dell’elettorato frammentato e segmentato (c.d. *micro-targeting*) e, finanche, la specifica persona (c.d. *nano-targeting*).

Il *micro-targeting* politico 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

³⁷ 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*, 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)».

³⁸ Cfr. O. BARBU, *Advertising, microtargeting and social media*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n. 163/2014, 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, p. 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*».

³⁹ Cfr. J. CHESTER, K. C. MONTGOMERY, *The role of digital marketing in political campaigns*, in *Internet Policy Review*, n. 64/2017, p. 4. Gli autori evidenziano che un ulteriore vantaggio di tali pratiche è che è possibile fare appello contemporaneamente a differenti segmenti dell’elettorato.

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.

Trattasi, in altri termini, di una forma di pubblicità online, mutuata dalle strategie di *marketing* pubblicitario che, analizzando i dati personali dell'utente, ne identifica gli interessi, allo scopo di influenzarne l'orientamento e le preferenze politiche⁴⁰.

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 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 il Partito dei Verdi decidesse di 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

⁴⁰ Cfr., sul punto, F. ZUIDERVEEN BORGESIU, 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 Review*, n. 14/2018, pp. 82-96, da cui è tratta la seguente poliedrica definizione: «*political microtargeting involves 'creating finely honed messages targeted at narrow categories of voters' based on data analysis 'gathered 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*».

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. Procederebbe in tal modo a suddividere un gruppo eterogeneo di individui in diversi sottogruppi, omogenei, e così a fornire loro solo quei messaggi che potrebbero suscitare maggiore attenzione e, in definitiva, tradursi in consenso elettorale⁴¹.

Il fatto di procedere per sotto-categorie, profilate, segmentate, scremate, di elettori consente, pertanto, di dare vita ad una campagna elettorale più efficiente, sia in termini di costi, sia di numero di individui raggiunti, che di tipologia di messaggi diffusi, così rendendo le formazioni politiche capaci di creare un'offerta politica *ad hoc* per l'elettore⁴².

2.2. Non solo rischi. I potenziali benefici della profilazione politica online

Come testimoniato dagli studi internazionali più brillanti in materia⁴³, in linea di principio e al netto di quello che si dirà in seguito, la profilazione e il conseguentemente *micro-targeting*, se adeguatamente governato, potrebbe essere fonte non solo di rischi, ma anche di benefici per la comunicazione politica.

Anzitutto, è stato evidenziato come i *social media* avrebbero le potenzialità di mobilitare gli elettori in campagna elettorale, grazie alla loro capacità di diffusione di messaggi, e ridurre correlativamente l'astensionismo⁴⁴. Uno studio condotto nel 2014 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

⁴¹ Così T. DOBBER, R. FATHAIGH, F. Z. BORGESIOUS, *The regulation of online political micro-targeting in Europe*, in *Internet policy review. Journal on internet regulation*, 2019, pp. 1-20.

⁴² Cfr. G. IPPOLITO, *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui social network*, in *MediaLaws*, n.1/2019, p. 167.

⁴³ Cfr., sul punto, F. ZUIDERVEEN BORGESIOUS, 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.

⁴⁴ V. J. BALDWIN-PHILIPPI, *Data campaigning: between empirics and assumptions*, in *Internet Policy Review*, 4, n. 8/2019, pp. 1-17.

incrementato, in modo diretto, l'affluenza di circa 60.000 elettori e, indirettamente, attraverso il c.d. *social contagion*, altri 280.000 voti⁴⁵.

L'impiego di messaggi *marked oriented* potrebbe, quindi, fungere da stimolo per la partecipazione politica⁴⁶.

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. Il che non è praticabile sui mass media tradizionali - come la televisione - 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 massa⁴⁷.

Si ponga 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 frequentare 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 verosimilmente la sua attenzione.

⁴⁵ R. M. BOND, C. J. FARISS, J.J. JONES, *A 61 million person Experiment in Social Influence and Political Mobilization*, in *Nature*, n. 489/2012, pp. 295-298.

⁴⁶F. ZUIDERVEEN BORGESIU, 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. 84 ss.

⁴⁷ Cfr. G. E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale tra autonomia e pluralism*, Giappichelli, Torino, 2018, spec. pp. 22-28.

L'esempio riportato dimostra come la targetizzazione a fini politico-elettorali detenga la potenzialità per raggiungere elettori difficilmente "captabili" tramite i media tradizionali e che quindi rischiano di essere completamente ignorati⁴⁸.

Sotto altro punto di vista, si ritiene che i *social media* potrebbero, se ben utilizzati, consentire una scelta maggiormente informata al momento del voto⁴⁹, dato che l'accessibilità e la varietà delle informazioni reperibili online non ha eguali su altri mezzi di comunicazione, consentendo di ampliare lo spettro delle notizie circolanti e diversificare i punti di vista sulle questioni più disparate⁵⁰.

Dal lato, invece, dei partiti/esponenti politici, è stato evidenziato come la comunicazione via social potrebbe rivelarsi economicamente vantaggiosa, se comparata ai costi della pubblicità tradizionale (un indizio, a conferma di quanto appena affermato, lo si può desumere nell'incredibile successo dei c.d. partiti digitali, su cui *infra* sezione II del presente capitolo che, pur disponendo di risorse più limitate dei partiti tradizionali hanno raggiunto un ampio e fulmineo seguito, proprio perché molto più abili nell'utilizzare gli strumenti digitali e gli spazi di interazione online)⁵¹. Ne consegue che ciò potrebbe favorire l'effetto positivo di ridurre le barriere di accesso al mercato della comunicazione politica, consentendo a qualunque formazione politica, in un'ottica di pluralismo informativo, di raggiungere l'elettorato⁵².

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

⁴⁸ 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.

⁴⁹ K. HOLT, A. SHEHATA, J. STROMBACK, *Age and the effects of news media attention and social media use on political interest and participation: Do social media function as leveller?*, in *European Journal of Communication*, 28, 1, 2013, pp. 19-34.

⁵⁰ S. FLAXMAN, S. GOEL, J. M. RAO, *Filter Bubbles, Echo Chambers, Online News Consumption*, in *Public Opinion Quarterly*, n. 80/2016, pp. 298-320.

⁵¹ C. BENNET, *The politics of privacy and the privacy of politics: Parties, elections and voters' surveillance in Western democracies*, in *First Monday*, 18 (8), 2013, pp. 1 ss.

⁵² B. BODÒ, N. HELBERGER, C. H. DE VREESE, *Political micro-targeting: a Manchurian Candidate or just a dark horse*, in *Internet Policy Review*, 6, 4, 2017, 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, *European E-Democracy in Practice*, Springer, 2020, pp. 27-39.

di concentrarsi esclusivamente su determinati segmenti dell'elettorato e mostrare loro annunci che possano suscitare l'interesse⁵³.

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 differenti.

Infine, anche l'opinione pubblica e, più in generale, l'informazione potrebbero trarre benefici dall'uso di tecniche di *micro-targeting*, stante il fatto che simili pratiche sarebbero in grado di determinare un ampliamento delle questioni portate all'attenzione del pubblico, diversificando e arricchendo la pluralità di voci in campo⁵⁴.

2.3. Le ricadute sui diritti politici dei cittadini: tra *filter bubbles* ed *echo chambers*

Se, quindi, la profilazione, qualora impiegata con attenzione, potrebbe generare anche conseguenze positive per le modalità di articolazione del rapporto rappresentativo e la configurazione del c.d. *marketplace of ideas*, tuttavia, nel momento in cui, dalla riflessione teorica si cala l'analisi sul concreto e quotidiano funzionamento delle maggiori piattaforme online, ciò che se ricava è che a rischiare di prevalere siano piuttosto gli effetti pregiudizievoli.

In particolare, la dottrina ha evidenziato tre linee direttrici fondamentali su cui concentrare l'attenzione.

Un prima riguarda gli effetti della profilazione e del *micro-targeting* sul singolo cittadino-utente.

⁵³ D. HOPMANN, *Party media agenda-setting: How parties influence election news coverage*, in *Party politics*, 2012, pp. 173-191.

⁵⁴ In questo senso, cfr. F. ZUIDERVEEN BORGESIU, 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».

Anzitutto, le pratiche in esame minacciano la *privacy* degli individui, che quotidianamente interagiscono e si informano sulle principali piattaforme *online*⁵⁵. 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 utenti⁵⁶. 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 cela una vera e propria commercializzazione dei dati personali come corrispettivo dei servizi medesimi. L'invasione nella *privacy* dei cittadini determinerebbe, peraltro, che questi ultimi, sapendo o sospettando che la loro attività online sia monitorata e profilata, potrebbero temere di esprimere determinate opinioni o visitare determinati siti web, come alcuni studi dimostrerebbero⁵⁷.

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 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 staminali⁵⁸.

Ai rischi di lesione della *privacy*, si affianca un tema di vera e propria manipolazione del consenso e di distorsione delle opinioni e della percezione della realtà da parte degli utenti.

Quest'ultimo profilo è quello forse di maggiore importanza, poiché va a toccare alla radice il nodo dell'impatto della comunicazione politica online sul sistema democratico, al fine di comprendere la disarticolazione e frammentazione del rapporto rappresentativo, che l'impiego massivo delle pratiche di cui si discorre rischia di determinare.

⁵⁵ Cfr. F. ZUIDERVEEN BORGESIU, J. MOLLER, S. KRUIKEMEIR, R.O FATHAIGH, K. IRION, B. BODO, T. DOBBER, C. DE VREESE, *Online Political Microtargeting*: cit., pp. 86-88.

⁵⁶ Cfr., tra i molti, F. ZUIDERVEEN BORGESIU, T. DOBBER, R. O. FATHAIGH, *The regulation of online political micro-targeting in Europe*, in *Internet Policy Review*, n. 4/2019, pp. 1-19.

⁵⁷ Cfr. F. ZUIDERVEEN BORGESIU, *Improving Privacy Protection in the Area of Behavioural Targeting*, in *Information Law Series*, n. 33/2015, Institute for Information Law-Amsterdam, pp. 1-409.

⁵⁸ Cfr. BBC News, *Personal details of nearly 200 million US citizens exposed*, 19th June 2017.

Orbene, già delle considerazioni che precedono, si è potuto rilevare un primo punto di riflessione da cui muovere: sui *social network* l'utente è, infatti, un «consumatore preterintenzionale» dell'informazione⁵⁹, non ricercandola di sua sponte, ma, piuttosto, ricevendola passivamente sulla base della profilazione e della targetizzazione⁶⁰.

La rapidità di aggiornamento dei dati personali che gli algoritmi utilizzano è, inoltre, tale che non solo si è arrivati al «*Daily me*»⁶¹, ossia la 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 individuale⁶².

Ciò determina la creazione delle c.d. *filter bubbles*⁶³, 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. 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 discordanti⁶⁴.

Si viene così a determinare una forte cyber-polarizzazione del pubblico, in forza della quale ciascuno sente nient'altro che l'eco amplificato della propria voce, giacché interagisce solo con altri utenti, che hanno simili vedute, gusti, opinioni o esperienze: si tratta delle c.d. *echo chambers* o casse di risonanza⁶⁵.

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 un

⁵⁹ Cfr. R. MONTALDO, *op. cit.*, p. 789.

⁶⁰ Cfr. M. CALISE, F. MUSELLA, *op. 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*»

⁶¹ Cfr. G. E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 22.

⁶² Cfr. C. S. SUNSTEIN, *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, 2017, pp. 13 ss.

⁶³ Il termine è stato coniato da E. PARISER, *The filter bubble. What the Internet is hiding from you*, 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. Z. BORGESIU, «*Should We Worry about Filter Bubbles?*», in *Internet Policy Review*, n. 1/2016, pp. 1-16; M. CALISE, F. MUSELLA, *op. cit.*, p.

⁶⁴ Cfr. C. S. SUNSTEIN, *#republic*, cit., pp. 13 ss.; A. PAPA, *op. cit.*, pp. 317 ss.; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, n. 1/2018, pp. 19-47.

⁶⁵ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, 38-47; C.S. SUNSTEIN, *Republic.com 2.0*, Princeton, 2007, pp. 83 ss.

effetto di conferma delle posizioni di partenza, ma anche un'estremizzazione delle stesse e una chiusura quasi pregiudiziale a idee alternative⁶⁶.

Questo fenomeno, di per sé già presente nei diversi gruppi della società, caratterizzati da una naturale "omofilia", è favorito enormemente 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 stesso⁶⁷.

In tale contesto, di gruppi chiusi, polarizzati e frammentati, va, inoltre, tenuta in considerazione la diffusione di *fake news*⁶⁸, il cui scopo può essere quello 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 credervi⁶⁹.

Se alcune di queste *cascades* sono innocue, altre possono rivelarsi molto pericolose: gli esempi in proposito sono quotidiani, basti pensare a quanto sta accadendo in questi mesi con riferimento alla diffusione di disinformazione collegata ai rischi legati alla somministrazione dei vaccini per il contrasto alla malattia da Covid-19.

Se una notizia falsa, ri-postata in rete, è in grado di condizionare a tal punto l'opinione pubblica da poter mettere a repentaglio la salute pubblica⁷⁰, la diffusione 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.

⁶⁶ Cfr. sul punto, M. CALISE, F. MUSELLA, *op. 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*, in *Rivista BioDiritto*, n. 1/2019, pp. 101-113.

⁶⁷ Cfr. J.M. REYES, *Social network, polarizzazione e democrazia: dall'entusiasmo al disincanto*, in VITALE, E. E CATTANEO, F. (a cura di), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Torino, 2018, pp. 18-38; C. S. Sunstein 2017, 19 ss.

⁶⁸ Cfr. G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI (a cura di), *Parole e potere: libertà di espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017, pp. 1-159.

⁶⁹ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 43; C. S. SUSTEIN, *Republic 2.0*, Princeton, 2007, pp. 83 ss.

⁷⁰ A. SCIORTINO, *Fake News and Infodemia at the time of Covid-19*, in *Revista Diritto Pubblico*, n. 94/2020, pp. 1-49.

Non solo. Simili pratiche consentono ai partiti/candidati di plasmare camaleonticamente la loro immagine in funzione delle aspettative *day by day* dell'elettorato⁷¹.

Tali attività 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 delle fonti di informazione*»⁷².

Tale assenza di mediazione e filtraggio nell'informazione si riflette inevitabilmente nella comunicazione politica: in mancanza di intermediari, infatti, un candidato può comunicare direttamente con l'elettorato, accentuando quella deriva plebiscitaria e verticistica di cui si dirà più diffusamente nella sezione II del presente capitolo.

Uno dei casi più famosi di distorsione e manipolazione del consenso, nonché di trattamento illecito dei dati personali degli utenti, è stato rappresentato dalla 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 della personalità 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 americane del 2016. Il candidato Presidente Donald Trump si era, difatti, affidato proprio a *Cambridge Analytica* per inviare agli elettori messaggi targettizzati⁷³. In quell'occasione, l'azienda si era specificamente concentrata sugli elettori indecisi, definendo fino a 32 tipi diversi di personalità sulla base delle informazioni raccolte.

⁷¹ Cfr. M. BETZU, G. DEMURO, *I big data e i rischi per la democrazia*, in *MediaLaws*, n. 1/2020, p. 221.

⁷² A. MONTALDO, *op. cit.*, p. 792.

⁷³ V. I. SHERR, *Facebook, Cambridge Analytica, data mining and Trump: What you need to know*, *C-net*, 19 aprile 2018.

Per raggiungere gli elettori più sensibili alla comunicazione di Trump, l'azienda ha utilizzato una funzione di *Facebook* denominata “*dark post*” e cioè annunci personalizzati sulla piattaforma di *social media* visibili solo dalla persona specificatamente targettizzata. Per fare un esempio, se l'azienda conosceva che l'utente era a favore del commercio delle armi da fuoco, allo stesso veniva mostrato un annuncio contenente: “*Did you know Hillary Clinton wants to take your gun away?*” (ossia: *sapevi che Hillary Clinton vuole portati via la tua arma?*).

Si stima che questa strategia comunicativa abbia portato a guadagnare 77.000 voti a Trump in tre stati chiave, quali Michigan, Wisconsin e Pennsylvania, che si sono rivelati fondamentali per il successo della campagna elettorale⁷⁴. Condizionamenti simili furono messi in atto in occasione di un'altra consultazione cruciale della storia recente, ossia il referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea (c.d. Brexit)⁷⁵.

Quello delle elezioni americane e del referendum sulla Brexit sono forse gli esempi più eclatanti, che rivelano come, grazie al trattamento dei dati degli utenti e la messa in atto di tecniche di profilazione, si può arrivare a condizionare l'esito delle elezioni stesse e, quindi, il funzionamento profondo dei sistemi democratici.

Trattasi di pratiche che si radicano, peraltro, in un contesto generale di scarsa consapevolezza da parte degli utenti-elettori, che spesso sono del tutto ignari dei condizionamenti cui sono sottoposti⁷⁶.

Infine, va considerato che la profilazione e il *micro-targeting* politico-elettorali sono fenomeni costanti, pervasivi e quotidiani⁷⁷.

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), ad uno sguardo più attento, proprio poiché i *social networks* sono agorà digitali in cui *quotidianamente* i cittadini-utenti si informano, essi rendono possibili

⁷⁴ Su cui S. CAMELOT, *Your Facebook data used for Trump & Brexit win by Cambridge Analytica*, 16 febbraio 2018.

⁷⁵ Cfr. J. BALL, *The real story of Facebook and Cambridge Analytica*, in *The Spectator*, 11.10.2020.

⁷⁶ A sostegno di questa affermazione è interessante uno studio svolto nel 2014, il quale ha rilevato che il 62,5% degli intervistati non era consapevole che i contenuti visualizzati nella propria *homepage* di Facebook corrispondevano solo ad una parte degli aggiornamenti e delle condivisioni effettuati da utenti amici e dalle pagine seguite. 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, *op. cit.*, spec. pp. 11-13.

⁷⁷ Sul punto M. CALISE, F. MUSELLA, *op. cit.*, p. 58.

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»⁷⁸. Concentrarsi, quindi, sul momento pre-elettorale può 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 politica "analogica".

Dei pericoli di cui si è detto, è consapevole anche il legislatore europeo che, nella proposta di regolamento relativo all'istituzione di un mercato unico dei servizi digitali (c.d. *Digital Service Act* - DSA), 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».

E sottolinea, in particolare, che «tali sistemi di raccomandazione possono avere effetti significativi sulla capacità dei destinatari di reperire informazioni e interagire con esse online»⁷⁹.

Tanto è vero che la proposta di regolamento raccomanda che «Le piattaforme online di dimensioni molto grandi dovrebbero, pertanto, provvedere, affinché i destinatari siano adeguatamente informati e possano influenzare le informazioni che vengono loro presentate. Esse dovrebbero indicare chiaramente i principali parametri di tali sistemi di raccomandazione in modo facilmente comprensibile per far sì che i destinatari

⁷⁸ Cfr. D. SERVETTI, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *MediaLaws*, n. 1/2020, 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; B. BODO, N. HELBERGER, C. DE VREESE, *Political micro-targeting: a Manchurian candidate or just a dark horse?*, cit., pp. 3-13.

⁷⁹ Cfr. *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE*, Bruxelles, 15.12.2020, COM (2020) 825 final, 2020/0361(COD), Considerando n. 62, attualmente in discussione.

comprendano la modalità con cui le informazioni loro presentate vengono messe in ordine di priorità. Esse dovrebbero, inoltre, adoperarsi affinché i destinatari dispongano di opzioni alternative per i principali parametri, comprese opzioni non basate sulla profilazione del destinatario».

A partire da queste premesse, il legislatore europeo mostra preoccupazione circa il fatto 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».*

E raccomanda, infine, che, alla luce dei rischi evidenziati, *«le piattaforme online di dimensioni molto grandi dovrebbero garantire l'accesso del pubblico ai registri della pubblicità visualizzata sulle loro interfacce online per facilitare la vigilanza e la ricerca sui rischi emergenti derivanti dalla distribuzione della pubblicità online, ad esempio in relazione alla pubblicità illegale o alle tecniche di manipolazione e alla disinformazione che hanno ripercussioni negative reali e prevedibili sulla salute pubblica, sulla sicurezza pubblica, sul dibattito civico, sulla partecipazione politica e sull'uguaglianza. I registri dovrebbero comprendere i contenuti della pubblicità e i relativi dati sull'inserzionista e sulla fornitura della pubblicità, in particolare qualora si tratti di pubblicità mirata»⁸⁰.*

2.4. ... sul ruolo e sulla posizione dei partiti: le *Big Tech* come nuovi intermediari

Il dilagare della profilazione e della targetizzazione online a fini politico-elettorali non incide esclusivamente sui diritti dei cittadini utenti, ma condiziona anche il ruolo e la posizione dei partiti politici nel circuito rappresentativo.

Anzitutto, simili tecniche possono rivelarsi molto costose, favorendo, quindi, quei movimenti che abbiano maggiori disponibilità economiche e alterando così la parità nel gioco democratico.

⁸⁰ Così la *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio*, cit., in particolare Considerando n. 63.

Alcuni tipi di *micro-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 indifferente⁸¹. Quello che ne consegue è che la profilazione tende a consolidare il potere nei partiti maggiori e meglio finanziati e rendere più difficoltoso per le formazioni politiche minori essere competitivi, ponendo un tema di pari accesso alla competizione politico-elettorale⁸².

Parallelamente si assiste ad un rafforzamento del ruolo dei c.d. *intermediari*, ai quali i partiti si affidano per la raccolta e analisi dei dati e la messa in campo di messaggi *targetizzati*. 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 personalizzati⁸³.

Una posizione di assoluta forza è rivestita 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 raccolte⁸⁴. Tali soggetti, veri e propri censori e controllori dell'agorà digitale, rivestono una posizione quasi monopolistica nella fornitura

⁸¹ Cfr. D. NICKERSON - T. ROGERS, *Political Campaigns and Big Data*, in *Journal of Economic Perspectives*, n. 2/2014, pp. 51-74. 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*, n. 4/2018, pp. 3-53.

⁸² Cfr. 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.

⁸³ Lo evidenzia 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*».

⁸⁴ Cfr., sul punto, K. KLONIC, *The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech*, in *Harvard Law Review*, n.131/2018, pp. 1599 ss.

di determinati servizi⁸⁵. Ciò conferisce loro un potere senza precedenti, nel dettare le “regole del gioco” ai partiti e movimenti politici che, per la verità, non possono fare altro che accettarle, pena l’impossibilità di avere accesso al c.d. *cyber-spazio* e quindi limitare la loro capacità comunicativa⁸⁶.

Nel frattempo, i vecchi intermediari, come la stampa, faticano ad adattarsi. La contrazione dei ricavi pubblicitari nelle mani dei nuovi *gate-keepers* determina parallelamente tagli dei costi che possono influenzare alcuni dei ruoli fondamentali che i media tradizionali avevano precedentemente svolto nella gestione della comunicazione e del sistema dell’informazione, come il *fact checking* o la presentazione e selezione delle notizie più rilevanti.

Un’ultima questione da tenere in considerazione è correlata al 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 rappresentativo e realistico⁸⁷, producendo un fenomeno di “presbiopia” del mercato politico-elettorale.

2.5. ... sul sistema democratico complessivamente considerato: la frammentazione del rappresentato

L’uso massivo di tecniche di profilazione e targetizzazione 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 elezioni⁸⁸.

⁸⁵ Cfr., al riguardo, lo studio condotto da F. ZUIDERVEEN BORGESIU, J. MOLLER, S. KRUIKEMEIR., R.O FATHAIGH, K. IRION, B. BODO, T. DOBBER, C. DE VREESE, *Online Political Microtargeting*, cit., pp. 86-88.

⁸⁶ V. D. NICKERSON, T. ROGERS, *op. cit.*, pp. 51-74.

⁸⁷ Lo rilevano P. BARBERA, G. RIVERO, *Understanding the political representativeness of twitter users*, *Social Science Computer Review*, n. 33/2015, pp. 717-729.

⁸⁸ Per uno sguardo di insieme, si rinvia al report dell’Institute for Information Law - 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

A determinarsi è, anzitutto, una distorsione del processo comunicativo.

I cittadini, difatti, ricevendo informazioni specificatamente concernenti particolari questioni attraverso la pubblicità targettizzata, potrebbero falsamente assumere che la questione sia uno dei temi centrali di un dato 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 agenda, una volta giunta al governo, quelle specifiche tematiche⁸⁹.

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 abbiamo visto, la percezione della reale dimensione delle problematiche, impedendo uno scambio dialogico in condizioni di parità ed eguaglianza.

Da questo punto di vista, particolarmente rischiosa è la c.d. *computational propaganda*, che si basa sull'uso combinato di *bot/troll* e del *micro-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*⁹⁰. 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)⁹¹. I sospetti sono stati confermati da talune indagini interne svolte da *Facebook*⁹², le quali hanno messo in luce condizionamenti del traffico di informazione sui *media* digitali dovuti dalla presenza di *social bots* stranieri⁹³. Le ricerche condotte

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 centrali 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».

⁸⁹ Cfr. A. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *Medialaws*, n. 11/2019, pp. 92-130.

⁹⁰ Cfr. C. BLENGINO, *L'effetto bandwagon e la par condicio*, in *Il Post*, 23 febbraio 2013.

⁹¹ G. GORI, *Social media ed elezioni. I limiti del diritto e il rischio di una modulated democracy*, in *Informatica e diritto*, n. 1/2017, pp. 203-236.

⁹² A. STAMOS, *An Update on Information Operations on Facebook*, 6 settembre 2017.

⁹³ 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. QUATTROCIOCCI, M.

nell'ambito del *Computational Propaganda Research Project*, dell'*Oxford Internet Institute*⁹⁴, 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 elettorale⁹⁵.

Ad allargare ancor di più lo sguardo, può osservarsi come la profilazione al servizio della comunicazione politica online determini un fenomeno di c.d. "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 irrepresentabili da parte di qualsivoglia rappresentante*»⁹⁶. 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*»⁹⁷.

In altre parole, di fronte ad una realtà che si muove come uno sciame, instabile, volubile, irrazionale, che esprime esigenze e bisogni che non possono essere ricomposti ad unità, diventa quasi impossibile dare rappresentanza politica a siffatta moltitudine⁹⁸.

Da quanto precede non può che trovare conferma la considerazione, già formulata in precedenza, ossia che la crisi della rappresentanza e della partecipazione politica cui si sta assistendo sia anzitutto il riflesso di una profonda e radicale crisi del rappresentato (più che, in verità, dei rappresentanti), che, oggi, nell'epoca digitale, è stata verosimilmente acuita, anziché lenita, dall'applicazione delle *Information and*

ZIGNANI, F. ZOLLO, *News Consumption during the Italian Referendum: A Cross-Platform Analysis on Facebook and Twitter*, 2018, pp. 1 ss.

⁹⁴ Cfr. *Computational Propaganda Research Project*, <http://comprop.oii.ox.ac.uk>

⁹⁵ 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.

⁹⁶ A. CARDONE, *op. 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».

⁹⁷ C. R. SUNSTEIN, *#Republic, La democrazia nell'epoca dei social media*, 2017, p. 20.

⁹⁸ Cfr. B. C. HAN, *In the Swarn. Digital Prospects*, Boston, 2017, pp. 1-104. A. CARDONE, *op. 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».

Communication Technologies, nelle loro varie forme, ai processi di comunicazione politica e di gestione del *marketplace of ideas*⁹⁹.

3. La regolazione della comunicazione politica online

Descritte le modalità con cui si sviluppa il discorso pubblico in rete, si intende ora spostare l'attenzione sulle forme di regolamentazione con cui, allo stato dell'arte, si tenta di governare il fenomeno: si potrà constatare come a sovrapporsi e incrociarsi sono interventi multiformi e differenti, come strumenti di *soft-law* elaborati, specie a livello euro-unitario, in un'ottica di co-regolamentazione con le *internet platforms*, la disciplina in materia di protezione dei dati personali, le normative dei singoli Stati con particolare riferimento al periodo pre-elettorale e, soprattutto, le *policies* interne delle singole piattaforme.

Dal momento che la targetizzazione si basa essenzialmente sul trattamento dei dati degli utenti un primo punto di partenza da cui muovere, per delineare una cornice di riferimento, sarà il Regolamento (UE) 2016/679, *General Data Protection Regulation* (GDPR)¹⁰⁰.

Un secondo piano di riflessione riguarderà la verifica dell'esistenza o meno di una specifica regolamentazione per la comunicazione e propaganda politica *online*, con particolare riferimento ai periodi di campagna elettorale. Sotto questo profilo, si potrà constatare come, con riguardo al contesto italiano, il mondo digitale risulti sostanzialmente "ignorato" dalla normativa vigente in materia, che è rimasta ancorata al modello del sistema radio-televisivo, se si eccettua per alcuni strumenti di *soft law* elaborati di recente: il riferimento è, in particolare, alle "*Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche*

⁹⁹ A. CARDONE, *op. 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.

¹⁰⁰ Cfr. G. IPPOLITO, *op. cit.*, p. 172; O. GRANDINETTI, *op. cit.*, p. 114, che sottolinea come sussista uno stretto intreccio tra disciplina della *privacy* e tutela del pluralismo politico, stante il fatto che «*il collegamento tra fruizione (soprattutto free) di servizi su Internet e la controprestazione consistente nella cessione di dati personali e di altri dati da parte dei cittadini-utenti, rappresenta un fattore peculiare di Internet rispetto alla televisione (in cui al telespettatore si chiede di cedere "solo" la sua attenzione); va ora aggiunto che esso ha un impatto diretto sul tema della disciplina della comunicazione politica e delle stesse autorità chiamate ad occuparsene*».

2018”, stilate dall’AGCOM e seguite dalla delibera n. 109 del 2019, adottata in vista delle consultazioni europee del 2019.

Nel condurre l’analisi, si dedicherà, in chiave comparata, un rapido sguardo anche alle esperienze dei principali ordinamenti europei, ove, in limitate occasioni, alcuni interventi sulla gestione della comunicazione politica online sono stati, invece, posti in essere.

La conclusione che se ne trarrà è quella di un quadro caratterizzato da una sostanziale *self-regulation* delle piattaforme, mitigata da tentativi di co-regolazione (come i codici di condotta) promossi, in particolare, a livello euro-unitario.

Da ultimo, si proverà a ragionare di possibili proposte di regolamentazione futura che muovono: dalla possibile estensione delle regole vigenti in tema di *par condicio* e silenzio elettorale anche ai *social media*; a misure di tipo anti-concentrazionistico, come la fissazione di tetti agli investimenti fatti dalle forze politiche nelle sponsorizzazioni politico-elettorali online, alla previsione di oneri di trasparenza in merito alle spese effettuate per la pubblicità elettorale sul web, all’offerta di servizi pubblicitari in condizioni di parità per tutte le forze politiche; alla possibilità di vietare la pubblicità di tipo politico-elettorale e/o il *micro-targeting* online, nonché di bot/troll.

Più in generale, ci si chiederà quale potrebbe essere l’approccio più adeguato che le istituzioni, nazionali e sovranazionali, dovrebbero seguire nel tentare di governare i processi in atto (con strumenti, quindi, di *hard law*, *soft law* o *co-regulation*), quale il grado di autonomia da riservare a questi nuovi giganti di silicio¹⁰¹, quale, in definitiva, il rapporto da instaurare tra gli emergenti poteri economico-tecnologici privati e il potere statale-politico.

3.1. Il trattamento dei dati personali alla luce della disciplina di cui al Regolamento (UE) 2016/679: coordinate di riferimento

Con riferimento al tema del trattamento dei dati personali degli utenti, una prima cornice giuridica di riferimento è rappresentata dalla disciplina in materia di protezione dei dati personali predisposta a livello euro-unitario, ove a venire in rilievo, come si diceva, è in particolare il Regolamento (UE) 2016/679, *General Data Protection Regulation* (GDPR).

¹⁰¹ Per richiamare la felice espressione di S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010, p. 339.

La dottrina ha, anzi, evidenziato che uno dei motivi per i quali, nel continente europeo, la diffusione di pratiche di profilazione online non si è rivelata così pervasiva come, per esempio, negli Stati Uniti risiede proprio nell'esistenza di un complesso di regole in materia di protezione dei dati degli utenti, che manca, invece, oltreoceano¹⁰².

Tuttavia, come vedremo a breve, il GDPR non si rivela sufficiente ad arginare in modo significativo il fenomeno di cui si tratta, che riesce a trovare, infatti, una serie di spazi e interstizi nella normativa tramite i quali incanalarsi¹⁰³.

Da questo punto di vista, risulta, quindi, preliminarmente di interesse una sintesi, certamente non esaustiva, dei principali punti di riferimento in materia di trattamento dei dati degli utenti.

Muovendo dall'art. 5 del GDPR, rubricato "Principi applicabili al trattamento dei dati personali", può, anzitutto, ricavarsi l'indicazione che i dati debbono essere:

a) trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato («liceità, correttezza e trasparenza»).

b) raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità («limitazione della finalità»);

c) adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati («minimizzazione dei dati»);

d) esatti e, se necessario, aggiornati («esattezza»).

e) conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati («limitazione della conservazione»).

L'art. 6 del GDPR prevede, poi, una serie di condizioni, affinché il trattamento possa essere considerato lecito: 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);

¹⁰² C. BENNET, *Voter database*, cit., pp. 270 ss.

¹⁰³ Così B. RABAI, *I big data nell'ecosistema digitale: tra libertà economiche e tutela dei diritti fondamentali*, in *Amministrare*, Bologna, 2017.

l'adempimento di un obbligo legale a cui è soggetto il titolare del trattamento (lett. c); la salvaguardia di interessi vitali dell'interessato 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, in particolare qualora l'interessato sia un minore (lett. e).

Il GDPR prevede poi, all'art. 9, una specifica disciplina per una particolare categoria di dati, il cui trattamento, salvo quello che si dirà appena oltre, è invece vietato: trattasi dei dati relativi 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 (art. 9, paragrafo 1). Si tratta di una previsione di centrale importanza per il tema oggetto del presente lavoro, dal momento che tra le categorie di dati assistiti da una "particolare" protezione vi sono quelli concernenti le opinioni politiche degli utenti.

L'art. 9, paragrafo 2, stabilisce, tuttavia, alcune eccezioni a questo generale divieto di trattamento, che operano nelle seguenti circostanze:

- a) se l'interessato ha prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche;
- b) se il trattamento è necessario per assolvere gli obblighi ed esercitare i diritti specifici del titolare del trattamento o dell'interessato in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale e protezione sociale;
- c) se il trattamento è necessario per tutelare un interesse vitale dell'interessato o di un'altra persona fisica qualora l'interessato si trovi nell'incapacità fisica o giuridica di prestare il proprio consenso;
- d) se il trattamento è effettuato, nell'ambito delle sue legittime attività e con adeguate garanzie, da una fondazione, associazione o altro organismo senza scopo di lucro che persegua finalità politiche, filosofiche, religiose o sindacali, a condizione che il trattamento riguardi unicamente i membri, gli ex membri o le persone che hanno regolari contatti con la fondazione, l'associazione o l'organismo a motivo delle sue finalità e che i dati personali non siano comunicati all'esterno senza il consenso dell'interessato;
- e) se il trattamento riguarda dati personali resi manifestamente pubblici dall'interessato;

- f) se il trattamento è necessario per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria o ogniqualvolta le autorità giurisdizionali esercitino le loro funzioni giurisdizionali;
- d) se il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevanti sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato;
- h) se il trattamento è necessario per finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro, valutazione della capacità lavorativa del dipendente, diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale ovvero gestione dei sistemi e servizi sanitari o sociali sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri o conformemente al contratto con un professionista della sanità, fatte salve le condizioni e le garanzie di cui al paragrafo 3;
- i) se il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell'assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi medici, sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri che prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato, in particolare il segreto professionale;
- j) se il trattamento è necessario a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici in conformità dell'articolo 89, paragrafo 1, sulla base del diritto dell'Unione o nazionale, che è proporzionato alla finalità perseguita, rispetta l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato¹⁰⁴.

¹⁰⁴ 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, pp. 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 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

A completare il quadro, sta l'art. 22 del GDPR, il quale prevede il diritto dell'utente «*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 in caso di consenso esplicito dell'interessato, necessità di dare esecuzione ad un contratto o autorizzazione conferita dal diritto dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento.

Il GDPR offre, quindi, una tutela importante nei confronti del trattamento dei dati personali dell'utente, e tuttavia, allo stesso tempo, prevede anche una serie di deroghe, che rappresentano veri e propri “intersizi” per la messa in atto di pratiche di targeting *online* degli internauti¹⁰⁵.

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*»¹⁰⁶. Oltre al consenso, un'ulteriore base giuridica fondamentale che può essere evocata dal titolare del trattamento è la necessità del trattamento ai fini dell'*esecuzione del contratto* di cui l'interessato è parte (art. 6, par. 2, lett. b). Vedremo, a breve, come questa condizione si riveli determinante nella gestione e trattamento dei dati degli utenti da parte di *Facebook*.

Anche la disciplina posta a protezione delle categorie di dati soggetti ad un regime speciale, non impedisce che gli stessi possano essere trattati e utilizzati.

Per quanto riguarda il consenso, oltre ai requisiti di cui già si diceva, è necessario che esso sia *esplicito*¹⁰⁷. Un'ulteriore base giuridica si ha nell'ipotesi di informazioni

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».

¹⁰⁵ Cfr. N. WITZLEB, M. PATERSON, *Micro-targeting in Political Campaigns: Political Promise and Democratic Risk*, Monash University, 15 ottobre 2020, p. 2.

¹⁰⁶ Cfr. European Data Protection Board, *Linee guida 5/2020 sul consenso ai sensi del regolamento (UE) 2016/679*, pp. 4-35.

¹⁰⁷ 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*, 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*

personali rese *manifestamente pubbliche* dall'interessato sulla piattaforma stesso, in particolare ai sensi dell'art. 9, par. 2, lett. e) del GDPR, purché, come puntualizzato dal Comitato europeo per la protezione dei dati, «*al pari di altre deroghe riferite alle categorie particolari di dati personali, anche in questo caso l'interpretazione [sia] restrittiva, in quanto la deroga non può essere utilizzata per legittimare il trattamento di dati derivati*» (c.d. *inferred data*)»¹⁰⁸.

A conferma di quanto appena affermato, è intervenuto l'*European Data Protection Board (EDPB)* che, nelle sue recenti linee guida in tema di regolazione del *targeting* degli utenti dei *social media*, ha fornito alcune coordinate interessanti¹⁰⁹.

È stato evidenziato che, a seconda della natura dei dati personali trattati, occorre prestare particolare attenzione alla base giuridica addotta dal *targeter* per il trattamento.

Se si tratta, in particolare, di categorie sottoposte a protezione speciale, il trattamento dovrebbe fondarsi, ad avviso dell'EDPB, su un'esenzione prevista dall'art. 9 par. 2, in particolare quella di un consenso esplicito. Ciò anche qualora, come spesso accade, si sia in presenza di *inferred data*, come nell'esempio, formulato dallo stesso EDPB, per cui è possibile ricavare che una persona voti per un determinato partito dopo che si rileva che questa ha visitato una pagina che predica determinate opinioni politiche.

Di interesse risulta, infine, la sezione delle *guidelines* che concerne l'eccezione di cui all'art. 9 par. 2 lett. e), relativa a categorie particolari di dati, resi manifestamente pubblici e che, quindi, sono trattabili anche in assenza di un consenso esplicito. L'EDPB individua, 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.

dimostrare che l'interessato ha prestato il proprio consenso al trattamento dei suoi dati (v. artt. 5, par. 2 e 7, par. 1, Regolamento)».

¹⁰⁸ Cfr. *Dichiarazione n. 2/2019 sull'uso di dati personali nel corso di campagne politiche*, p. 2.

¹⁰⁹ Cfr. *European Data Protection Board, Guidelines 8/2020 on the targeting of social media users*, adopted on 13 april 2021, spec. pp. 13-38.

Pertanto, al fine dell'utilizzabilità di tali dati per finalità di *targeting*, per i titolari sarà 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. Occorrerà, in altri termini, una attenta valutazione caso per caso.

Per concludere, la dottrina ha evidenziato che, pur rappresentando certamente un elemento di innovazione e un presidio importante, «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 consenso è in effetti uno strumento inadeguato 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»¹¹⁰.

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 deroghe¹¹¹.

Proprio sfruttando queste aperture, hanno trovato ampio spazio per agire le singole piattaforme che, in una logica di auto-regolamentazione, hanno adottato autonome *policies* per disciplinare il rapporto contrattuale con i singoli utenti-fruitori dei servizi.

3.2. L'esempio del *social network* più diffuso al mondo: la *policy* di Facebook sul trattamento dei dati personali degli utenti

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

¹¹⁰ A. MONTALDO, *op. cit.*, p. 794.

¹¹¹ Cfr. F. ZUIDERVEEN BORGESIU, T. DOBBER, R. O. FATHAIGH, *The regulation of online political micro-targeting in Europe*, in *Internet Policy Review*, n. 4/2019, pp. 6-8, laddove lapidariamente affermano «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».

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*).

Gli ultimi dati disponibili, infatti, confermano che il modello di *business* di *Facebook* si basi profondamente sulle inserzioni, stante il fatto che la maggior parte delle entrate del *social network* proviene proprio dalle pubblicità: nel 2020, circa il 97,9 % delle entrate globali di *Facebook* è stato generato infatti dall’*advertising online*, mentre solo circa il 2% è stato determinato da pagamenti e altre entrate. Le entrate pubblicitarie sono giunte a circa a 86 miliardi di dollari nel 2020, attestando un aumento rispetto agli anni precedenti. Basti pensare che solo nel 2013 le entrate pubblicitarie ammontavano a “soli” 7 miliardi¹¹².

Un simile modello di marketing è stato reso possibile dal fatto che il *social network* 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 metterla a disposizione degli inserzionisti.

Date queste premesse, può essere allora di interesse verificare come, in concreto, operi il trattamento dei dati degli utenti e, soprattutto, quale sia la copertura giuridica adottata dal *social media* più impiegato al mondo.

Anzitutto, va tenuto in considerazione che, nel momento in cui un utente decida di iscriversi a *Facebook*, sottoscrive una *policy* 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 *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 piattaforma¹¹³.

¹¹² Cfr. H. TANKOVSKA, *Facebook: advertising revenue world 2009-2020*, in *Statista.com*, 5 febbraio 2021.

¹¹³ Cfr. Piattaforma *Facebook* – Sezione: Normativa sui dati.

Le Condizioni d'Uso, sottoscritte sempre dall'utente, specificano in particolare gli obiettivi della raccolta e del trattamento dei dati, tra i quali spiccano i seguenti servizi:

- a) fornire un'esperienza personalizzata all'utente;
- b) connettere l'utente con persone e organizzazioni di interesse;
- c) dare all'utente la possibilità di esprimersi e comunicare in relazione agli argomenti di suo interesse;
- d) fargli scoprire contenuti, prodotti e servizi;
- e) condurre una lotta alle condotte lesive e protezione e supporto della *community*;
- f) sviluppare tecnologie avanzate per fornire servizi sicuri e funzionali a tutti;
- g) ricercare metodi per migliorare i propri servizi;
- h) offrire esperienze coerenti e senza interruzioni nei prodotti delle aziende di *Facebook*;
- i) consentire un accesso globale ai servizi di *Facebook*.

Particolarmente interessanti, ai fini della presente analisi, i punti a) e d), in cui si afferma che: *«l'esperienza su Facebook è unica per ogni utente, da post, storie, eventi, inserzioni e altri contenuti visualizzati nella sezione Notizie o nella piattaforma video fino alle Pagine seguite e alle altre funzioni che potrebbero essere usate (ad es. Popolari, Marketplace e ricerca). Facebook sfrutta i dati di cui dispone (ad es. in relazione a connessioni effettuate dall'utente, alle scelte e impostazioni adottate ed a quello che l'utente condivide e fa all'interno e all'esterno dei propri Prodotti) per personalizzare l'esperienza dell'utente»*; nel secondo, che *«Facebook mostra all'utente inserzioni, offerte e altri contenuti sponsorizzati che consentono all'utente di scoprire contenuti, prodotti e servizi offerti da diverse aziende e organizzazioni che usano Facebook e altri Prodotti di Facebook»*.

Da questo punto di vista, lo schema seguito è 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 *Facebook*, affinché possa pubblicare inserzioni sulla piattaforma; *Facebook* 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 *Facebook*¹¹⁴.

¹¹⁴ Cfr. Piattaforma *Facebook* – Sezione: Condizioni d'Uso.

Così succintamente illustrato il modello di *business*, può essere di rilievo soffermarsi su quelle che sono le basi giuridiche richiamate dal *social network* per il trattamento dei dati degli utenti di cui si è appena detto.

Si scopre così che il trattamento dei dati è giustificato:

- a) anzitutto, in ragione della **necessità di dare esecuzione al contratto**, e quindi alla fornitura dei servizi, che l'utente perfeziona al momento dell'accettazione dei termini e condizioni d'uso della piattaforma, ex art. 6, paragrafo 1, lettera b) del GDPR.
- b) **il consenso**; in particolare, per quello che in questa sede più interessa, questo è necessario per il trattamento dei dati sottoposti a protezione speciale (ad esempio, l'orientamento religioso, politico, sessuale) ex art. 9, paragrafo 2, lett. a).
- c) **l'interesse legittimo** di *Facebook* 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. In questo caso l'interesse legittimo si sostanzia nel creare, fornire, supportare e mantenere funzioni e prodotti innovativi che consentano alle persone che non hanno raggiunto la maggiore età di esprimersi, comunicare, scoprire e interagire con informazioni e *community* pertinenti ai loro interessi, creare *community* e usare strumenti e funzioni che ne promuovano il benessere; nel proteggere la piattaforma e la rete, verificare account e attività, combattere le condotte dannose, rilevare e prevenire *spam* e altre esperienze negative, mantenere i Prodotti offerti dalle aziende di *Facebook* privi di pericoli o contenuti non appropriati, indagare su attività sospette o violazioni delle nostre normative o condizioni; proteggere la sicurezza delle persone che non hanno raggiunto la maggiore età¹¹⁵;

¹¹⁵ **Nella Sezione - Normativa sui Dati**, può leggersi: «Ai sensi della normativa europea, le aziende devono disporre di una base giuridica per trattare i dati. I particolari diritti di cui disponi variano a seconda della base legale in uso, come spiegato di seguito. Indipendentemente dalla base legale applicata, godi sempre del diritto di richiedere l'accesso, la rettifica e l'eliminazione dei tuoi dati ai sensi del GDPR (*General Data Protection Regulation*, Regolamento generale sulla protezione dei dati). Per esercitare tali diritti, accedi alle impostazioni di Facebook e alle impostazioni di Instagram. Per tutte le persone che dispongono della capacità giuridica di stipulare un contratto esecutivo, trattiamo i dati secondo necessità per l'adempimento dei contratti (le Condizioni di Facebook e le Condizioni di Instagram, collettivamente, "le Condizioni")».

«a) Illustriamo i servizi contrattuali per cui è necessario il trattamento dei dati nella sezione “I nostri Servizi”, delle Condizioni e nelle ulteriori risorse informative accessibili dalle Condizioni.

Per fornire i nostri servizi contrattuali, abbiamo bisogno dei dati principalmente per i seguenti scopi:

Fornire, personalizzare e migliorare i Prodotti Facebook;

Promuovere sicurezza, integrità e protezione;

Trasferire, trasmettere, archiviare o trattare i dati all'esterno dell'SEE, compreso negli Stati Uniti e in altri Paesi;

Comunicare con l'utente, ad esempio riguardo a problemi correlati al Prodotto;

Offrire esperienze coerenti e senza interruzioni nei Prodotti offerti dalle aziende di Facebook;

Gli scopi in questione sono illustrati in modo dettagliato nella nostra Normativa sui dati, in “Come usiamo queste informazioni?”, “Come gestiamo e trasferiamo i dati all'interno dei nostri servizi globali?” e “Come collaborano le Aziende di Facebook?”. Useremo i dati in nostro possesso per fornire questi servizi; se scegli, di non fornire determinati dati, questo potrebbe influire sulla qualità della tua esperienza nell'uso dei Prodotti *Facebook*.

Quando trattiamo i dati che l'utente ci fornisce, nella misura necessaria per l'adempimento dei nostri contratti con lo stesso, l'utente gode del diritto di ottenerne la portabilità ai sensi del GDPR. Per esercitare tali diritti, accedi alle impostazioni di *Facebook* e alle impostazioni di *Instagram*.

Di seguito sono indicate le **altre basi legali** di cui ci serviamo in determinati casi di trattamento dei tuoi dati:

b) Il tuo consenso:

Per il trattamento di dati sottoposti a protezione speciale (ad es. orientamento religioso, orientamento politico, orientamento sessuale, salute, se condividi tali informazioni nei campi del tuo profilo Facebook o negli avvenimenti importanti), per poterli condividere con i soggetti di tua scelta e personalizzare i tuoi contenuti;

Per l'uso della tecnologia di riconoscimento facciale;

Per l'uso di dati che gli inserzionisti e gli altri partner ci forniscono in merito alle tue attività al di fuori dei Prodotti offerti dalle aziende di Facebook, in modo da poter personalizzare le inserzioni mostrate sui Prodotti offerti dalle aziende di Facebook e su siti web, app e dispositivi che usano i nostri servizi pubblicitari;

Per la condivisione di dati che ti identificano a livello personale (informazioni quali nome o indirizzo e-mail che possono essere usate per contattarti o identificarti) con gli inserzionisti, ad esempio quando ci indichi di condividere le tue informazioni di contatto con un'inserzionista in modo che ti contatti, ad esempio, con informazioni aggiuntive su un prodotto o un servizio in promozione;

Per la raccolta di informazioni che ci consenti di ricevere attraverso le impostazioni del dispositivo attivate (ad es. accesso a posizione GPS, fotocamera o foto), in modo da poterti offrire le funzioni e i servizi descritti quando attivi le impostazioni;

Quando trattiamo i dati che ci fornisci con il tuo consenso, hai il diritto di revocare il consenso in qualsiasi momento e di trasferire i dati forniti, ai sensi del GDPR. Per esercitare tali diritti, accedi alle impostazioni di Facebook e alle impostazioni di Instagram.

c) I nostri interessi legittimi o quelli di terzi, laddove non prevalgano sugli interessi o sui diritti e sulle libertà fondamentali dell'interessato:

Solamente in relazione alle persone che non hanno raggiunto la maggiore età (minori di anni 18, nella maggior parte dei Paesi UE) che dispongono di una capacità limitata di stipulare contratti esecutivi, potremmo non essere in grado di trattare i dati personali per motivi di esigenze contrattuali. Tuttavia, quando una delle persone in questione usa i nostri Servizi, è nostro legittimo interesse svolgere le seguenti operazioni:

Fornire, personalizzare e migliorare i Prodotti Facebook. Per le persone che non hanno raggiunto l'età del consenso del proprio Stato membro, modifichiamo i Prodotti Facebook per garantire protezioni speciali e implementiamo restrizioni per alcune funzionalità in merito ai dati usati per selezionare la pubblicità. Ciò comprende il trattamento delle informazioni che le persone che non hanno raggiunto l'età del consenso ci permettono di ricevere attraverso le impostazioni del dispositivo attivate, per fornire le funzioni e i servizi coperti da tali impostazioni

Le condizioni d'uso, ossia i termini contrattuali in forza del quale Facebook ritiene necessario il trattamento dei dati, stabiliscono in particolare che il *social media* mira a «Fornire **un'esperienza personalizzata all'utente**: l'esperienza su Facebook è unica per ogni utente, da post, storie, eventi, inserzioni e altri contenuti visualizzati nella sezione Notizie o nella piattaforma video fino alle Pagine seguite e alle altre funzioni che potrebbero essere usate (ad es. Popolari, Marketplace e ricerca). **Facebook sfrutta i dati di cui dispone** (ad es. in relazione a connessioni effettuate dall'utente, alle scelte e impostazioni adottate ed a quello che l'utente condivide e fa all'interno e all'esterno dei propri Prodotti) **per personalizzare l'esperienza dell'utente [...] e anziché richiedere all'utente un pagamento per l'utilizzo di Facebook o degli altri prodotti e servizi coperti dalle presenti Condizioni, Facebook riceve una remunerazione da parte di aziende e organizzazioni per mostrare agli utenti inserzioni relative ai loro prodotti e servizi. Utilizzando i Prodotti di Facebook, l'utente accetta che Facebook possa mostrargli inserzioni che Facebook ritiene pertinenti per l'utente e per i suoi interessi. Facebook usa i dati personali dell'utente per aiutare a determinare quali inserzioni mostrare all'utente».**

In altri termini, è nelle stesse condizioni contrattuali che *Facebook* inserisce, come servizio centrale la profilazione e la targetizzazione dell'utente, al fine di mostrare a quest'ultimo le inserzioni che soddisfino i suoi interessi e preferenze. In virtù di tale contratto, *Facebook* ritiene, quindi, essenziale il trattamento dei dati personali degli utenti, salvo per quanto concerne le categorie di dati sottoposti a protezione speciale, ai sensi dell'art. 9 del GDPR, per i quali il richiamo alla necessità di esecuzione del contratto

Promuovere sicurezza, integrità e protezione, anche mediante strumenti incentrati specificamente sulle minacce per i soggetti minorenni

Effettuare comunicazioni non di marketing per problemi relativi a Prodotti e assistenza clienti

Il trattamento in questione si basa sui seguenti interessi legittimi:

Creare, fornire, supportare e mantenere funzioni e prodotti innovativi che consentano alle persone che non hanno raggiunto la maggiore età di esprimersi, comunicare, scoprire e interagire con informazioni e community pertinenti ai loro interessi, creare community e usare strumenti e funzioni che ne promuovano il benessere

Proteggere la nostra piattaforma e la nostra rete, verificare account e attività, combattere le condotte dannose, rilevare e prevenire spam e altre esperienze negative, mantenere i Prodotti offerti dalle aziende di *Facebook* privi di pericoli o contenuti non appropriati, indagare su attività sospette o violazioni delle nostre normative o condizioni e proteggere la sicurezza delle persone che non hanno raggiunto la maggiore età, compreso il prevenire lo sfruttamento o altri pericoli a cui tali soggetti sono particolarmente vulnerabili».

non può essere prevista, come abbiamo visto *retro*, quale base legittima per il trattamento e per i quali è, quindi, necessario un consenso esplicito dell'interessato.

Per riassumere, la piattaforma ritiene che tra le basi legali in caso di trattamento dei dati rientrino essenzialmente la necessità di dare esecuzione al contratto con l'utente (che, però, ha come elemento centrale proprio la profilazione) e il consenso esplicito per le categorie di dati sottoposte a protezione speciale (tra cui quelli che concernono le opinioni politiche).

Il fatto che si richiami la necessità di dare esecuzione a un contratto desta qualche interrogativo: il rischio, infatti, è che, così facendo, si abbassi lo standard di tutela offerto dal GDPR e si favorisca il trattamento dei dati, anche a fini politico-elettorali, nelle modalità sopra descritte, ove gli inserzionisti non sono altro che i partiti/candidati politici, che sfruttano le informazioni fornite loro dal social network per fare propaganda elettorale-politica.

Peraltro, sussiste il rischio concreto, che sebbene formalmente i dati sottoposti a protezione speciale, come si diceva, siano protetti dalla necessità di richiedere un consenso esplicito, in realtà ad essi possa risalirsi, tramite gli *inferred data*, in via "indiretta", *bypassando* in questo modo la necessità di richiedere un consenso esplicito. Più in generale, quello che se ne ricava è un quadro complesso e non sempre chiaro, 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 dalla più importante agorà digitale e *community* esistente al mondo.

Dal quanto precede, si deriva la forza contrattuale e, soprattutto, il potere detenuto dalla piattaforma nella gestione del discorso pubblico.

3.3. Facebook di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea: verso un caso Schrems III?

La controversa questione della base giuridica offerta da *Facebook* per il trattamento dei dati degli utenti è stata oggetto di una recente controversia, sorta tra l'attivista Max

Schrems e la piattaforma¹¹⁶. Controversia che ha innescato un contenzioso giunto avanti la Corte suprema austriaca, la quale ha in seguito formulato un rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE, alla Corte di giustizia dell'Unione europea¹¹⁷.

In particolare, la Corte Suprema austriaca ha richiesto alla CGUE di chiarire:

- a) se le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, lettere a) e b) del GDPR debbano essere interpretate nel senso che la liceità delle disposizioni contrattuali nelle condizioni generali di utilizzo, come quella che afferma: «anziché richiedere all'utente un pagamento Facebook [...] l'utente accetta che Facebook possa mostrargli inserzioni che Facebook ritiene pertinenti per l'utente e per i suoi interessi. Facebook usa i dati personali dell'utente per aiutare a determinare quali inserzioni mostrare all'utente che comportano il trattamento di dati personali per l'aggregazione e l'analisi dei dati ai fini di pubblicità personalizzata», devono essere valutati in conformità con i requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), in combinato disposto con l'articolo 7 del GDPR (ossia sulla base della prestazione di un consenso valido da parte dell'interessato), requisito che non può essere sostituito facendo affidamento all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b) del GDPR (ossia alla necessità di esecuzione del contratto, come invece sembra desumersi dalla lettura delle *policies*, come abbiamo visto *retro*);
- b) se l'articolo 5, paragrafo 1, lettera c) (minimizzazione dei dati) del GDPR debba essere interpretato nel senso che tutti i dati personali detenuti da una piattaforma come quella in questione nel procedimento principali possono essere aggregati, analizzati ed elaborati per scopi di pubblicità mirata senza alcuna restrizione per quanto riguarda il tempo o la natura dei dati;

¹¹⁶ Non è la prima volta che *Facebook* viene citato dinanzi ad una Corte europea. In particolare, due sono i casi fondamentali che riguardano la protezione dei dati raccolti durante la navigazione sulla piattaforma, e cioè il *Caso Schrems I* e il *Caso Schrems II*. Sulla prima, e cioè la sentenza della Corte di giustizia C-362/14, cfr. G. Finocchiaro, *La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di dati personali da Google Spain a Schrems*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 4-5/2015, pp. 383ss; O. POLLICINO, M. BASSINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel reasoning dei giudici di Lussemburgo*; M. SCHEININ, *The essence of privacy, and varying degrees of intrusion* in *www. Verfassungsblog.De*, 7 ottobre 2015; M. KUNER, *The sinking of safe harbor*, in *A biblical parable of judicial power*, 8 ottobre 2015; sulla seconda, e cioè la sentenza della Corte di giustizia C-311/18, Cfr. O. POLLICINO, *Diabolical Persistence: thoughts on the Schrems II decision*, in *Verblog*, 25/7/2020; A. Cristofaro, *La sentenza Schrems II e il judicial activism della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Verso un GDPR a vocazione universale?* in *Medialaws*, 12 febbraio 2021.

¹¹⁷ Cfr. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberster Gerichtshof (Austria) il 20 luglio 2021 – Maximilian Schrems / Facebook Ireland Ltd (Causa C-446/21), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=Facebook&docid=247701&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=32556502#ctx1> .

c) se l'articolo 9, paragrafo 1, del GDPR debba essere interpretato come applicabile nel caso di trattamento di dati soggetti a protezione speciale come l'opinione politica o orientamento sessuale, anche se il responsabile del trattamento non fa distinzione tra questi dati;

d) se l'articolo 5, paragrafo 1, lettera b) in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 2, lettera e) del GDPR debba essere interpretato nel senso che una dichiarazione pubblica sul proprio orientamento sessuale permette il trattamento di altri dati sull'orientamento sessuale ai fini di aggregazione e analisi dei dati per scopi di pubblicità personalizzata.

Due, in particolare, le questioni centrali su cui la Corte di Giustizia dell'Unione Europea sarà chiamata a pronunciarsi. La prima concerne l'esatta individuazione della base giuridica con cui Facebook giustifica il trattamento dei dati degli utenti; la seconda riguarda quale protezione sia offerta effettivamente alle categorie di dati sottoposte a protezione speciale, come quelle relative a opinioni politiche o all'orientamento sessuale, con particolare riferimento alla possibilità di sfruttare gli *inferred data* e le dichiarazioni rese in merito non direttamente e pubblicamente sul *social network*.

Al punto n. 54 del rinvio pregiudiziale afferma, infatti, il giudice austriaco: «*Una questione centrale del presente procedimento è se la dichiarazione di intenzione di trattamento può essere spostata dal convenuto sotto il concetto giuridico secondo l'articolo 6(1)(b) GDPR al fine di "minare" la protezione significativamente più elevata che la base giuridica "consenso" offre al ricorrente*».

Ne deriva che il giudice avverte il rischio di un possibile "aggiramento" della normativa in tema di trattamento dei dati personali.

Inoltre, il caso preso in considerazione è interessante circa i potenziali effetti pervasivi della profilazione con riferimento ai dati soggetti a protezione speciale, tra cui, come detto, rientrano le opinioni politiche o come nella vicenda in esame l'orientamento sessuale. Il ricorrente aveva, infatti, ricevuto messaggi targetizzati su eventi concernenti persone omosessuali, perché, pur non avendo dichiarato specificamente su *Facebook* il proprio orientamento, il *social network* era comunque stato in grado di "captarlo" sulla base delle proprie attività e interessi e sulla scorta di dichiarazioni rese non direttamente sulla piattaforma¹¹⁸. In altri termini, il ricorrente era stato profilato sulla base del proprio

¹¹⁸ Sotto questo profilo il Comitato europeo per la protezione dei dati, nella *Dichiarazione 2/2019 del Comitato europeo per la protezione dei dati sull'uso dei dati personali nel corso di campagne politiche*, pp. 2-3, ha ricordato come i partiti politici e i candidati ricorrano in misura crescente all'impiego di dati personali e a tecniche di profilazione per monitorare e indirizzare gli elettori attraverso l'invio di messaggi propagandistici altamente personalizzati e utilizzino a tale scopo dati

orientamento sessuale, pur senza averlo reso manifestamente pubblico sulla piattaforma ai sensi dell'art. 9 par. 2 lett e) del GDPR. Ciò dimostra che la profilazione può raggiungere livelli molto sofisticati e che i *social network* riescono a ricavare informazioni sul nostro conto anche in assenza di una dichiarazione pubblica o della prestazione del consenso informato ed esplicito.

Alla luce delle considerazioni che precedono è concreto, quindi, il rischio di un'elusione della normativa in materia di protezione dei dati da parte delle piattaforme.

Con riferimento alla comunicazione politico-elettorale, il tema assume un'importanza cruciale, dal momento che gli attori politici usufruiscono proprio dei social media per mettere in atto strategie di *marketing* elettorale e sfruttano i dati personali degli utenti e le tecniche di profilazione per monitorare e indirizzare gli elettori attraverso l'invio di messaggi propagandistici altamente personalizzati¹¹⁹.

Il rischio, quindi, di una manipolazione del processo di formazione del consenso risulta concreto.

Ciò è particolarmente vero specie con riferimento ai periodi di campagna elettorale, ove la possibilità di condizionamento dell'elettore e dell'opinione pubblica, come si diceva, aumenta e le tecniche di profilazione online mostrano i loro effetti più rilevanti.

Alla regolazione, quindi, della comunicazione politica *online*, con particolare riguardo ai periodi di campagna elettorale, verranno dedicate le prossime pagine, verificando, dapprima, quale sia lo stato dell'arte in materia e provando a ragionare, in seguito, di possibili proposte di regolazione, che muovono su piani di intervento e di intensità differenti.

3.4. La disciplina della campagna elettorale online: il silenzio della normativa italiana tra *de-regulation* e *self-regulation*

Muovendo da una ricostruzione della disciplina oggi vigente nel nostro Paese, ciò che si ricava è che, mentre puntuali disposizioni di legge regolano le campagne elettorali svolte

forniti direttamente o indirettamente dai cittadini-utenti sui *social network* e che i dati come i dati personali che rivelano opinioni politiche costituiscano una categoria particolarmente tutelata di dati e che la deroga pur prevista per l'ipotesi di dati personali resi manifestamente pubblici dall'interessato anche su Internet e sui social, vada interpretata – come qualsiasi deroga – in maniera restrittiva, di talché siffatta deroga non sarebbe idonea a giustificare il trattamento dei dati inferiti da altri dati rispetto ai quali il consenso era stato legittimamente ottenuto.

¹¹⁹ Cfr. O. GRANDINETTI, *op. cit.*, p. 113.

con mezzi tradizionali, sostanzialmente silente è la normativa relativa al mondo e alla comunicazione online.

Anzitutto, limiti di spesa e oneri rendicontazione sia a carico dei partiti, che dei candidati sono fissati 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 disciplina di cui all’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*»¹²⁰.

Nessuna disposizione specifica menziona, invece, il *cyber-spazio* o i *social media*.

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.

Analogamente, risulta alquanto difficile tracciare il lavoro pubblicitario politico online svolto attraverso consulenze, agenzie, strutture di supporto¹²¹.

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

¹²⁰ 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;
- 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 10; per la disciplina concernente gli obblighi di rendicontazione e controllo si rinvia agli artt. 12 e 14 della legge n. 515 del 1993.

¹²¹ 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 Communications*, 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.

1, della legge menzionata, senza, in sede di rendicontazione, effettuare alcuna distinzione specifica tra le varie voci di spesa¹²². Resoconti che, peraltro, sono disponibili solitamente con molti mesi di ritardo e la cui effettiva utilità suscita dunque alcune perplessità.

Oltre alla legge n. 515 del 1993 non può poi dimenticarsi la cosiddetta disciplina sulla *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).

In tale quadro, il legislatore regola l'attività delle emittenti radiotelevisive, tipizzando alcuni generi di trasmissioni: la «comunicazione politica» (cioè i programmi, come le tribune politiche, i dibattiti e simili, che si svolgono di norma in contraddittorio e in cui è preponderante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche); i «messaggi politici autogestiti» (che realizzano una propaganda unilaterale, avente precise caratteristiche previste dalla stessa legge); i «programmi di informazione» (come i notiziari ed i programmi di approfondimento ricondotti sotto la responsabilità di una testata giornalistica registrata, relativi a temi di attualità e di cronaca); tutte le «altre trasmissioni» (genericamente individuate con criterio residuale). Per la partecipazione ai programmi di comunicazione politica, la legge prescrive che a tutti i soggetti politici debba essere assicurata parità di condizioni nell'esposizione di opinioni e posizioni politiche e la partecipazione essere gratuita (art. 2, commi 3 e 5).

Si disciplinano, inoltre, le modalità di trasmissione dei messaggi pubblicitari politici, a pagamento o gratuiti, autogestiti, che si richiede siano evidenziati con la dicitura «messaggio elettorale» e l'indicazione del committente (art. 3, commi 1-3); si prevede, altresì, che gli spazi per i messaggi siano offerti in condizione di parità di trattamento a tutti soggetti politici (art. 3, comma 6).

Inoltre, vengono stabilite 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); per i programmi di informazione vengono richiamati i principi di parità di trattamento, obiettività, completezza e imparzialità, affidandone la concreta declinazione, per la Rai, alla Commissione parlamentare di indirizzo e di vigilanza dei servizi radiotelevisivi e, per

¹²² 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.

tutte le altre emittenti, all'AGCOM (art. 5); inoltre, è fatto divieto di diffondere sondaggi di opinione nei 15 giorni precedenti le elezioni (art. 8); sono, infine, proibite forme di comunicazione istituzionale (art. 9).

A completare il quadro dei riferimenti normativi di regolazione e disciplina delle campagne elettorali attualmente vigenti, troviamo la legge n. 212 del 1956, che, all'art. 9, regola il c.d. silenzio elettorale, statuendo che: «*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 solo alla comunicazione politica e alle campagne elettorali svolte secondo modalità tradizionali (pertanto, sul sistema radiotelevisivo e attraverso comizi pubblici, ove vige nelle 24 ore precedenti e per la durata della consultazione il silenzio elettorale)¹²³.

Nel nostro Paese, infatti, manca ancora una disciplina *ad hoc* con riferimento alla comunicazione politico-elettorale online, essendo gli interventi, per il momento, limitati ad alcune (minime) linee guida stilate dall'AGCOM, dapprima in occasione delle elezioni politiche del 2018, e seguite dalla delibera n. 109 del 2019, adottata in vista delle consultazioni europee del 2019¹²⁴.

In particolare, con la prima decisione, rubricata “*Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*”, pur riconoscendo come le previsioni della legge n. 28 del 2000 non potessero essere

¹²³ O. GRANDINETTI, *op. cit.*, pp. 96 ss; sul tema in esame cfr. A. PACE, M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso)*, Bologna- Roma, 2006, pp. 575 ss; O GRANDINETTI, *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; 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 Editore, Modena, 2019, pp. 201 ss; G.E. VIGEVANI, *Fondamento costituzionale e autonomia nei media di servizio pubblico nell'era della rete*, Giappichelli, Torino, 2017, spec. pp. 229 ss.

¹²⁴ Cfr. 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 (delibera n. 423/17/CONS) e AGCOM, *Disposizioni di attuazione della disciplina 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. 109/19/CONS); sul punto, M. BELLEZZA-F. FRIGERIO, *Italy: First Attempt to (Self)Regulate the Online Political Propaganda*, in *Medialaws*, n. 3/2018, pp. 1 ss.

automaticamente applicate al mondo digitale, l'AGCOM fissava, tuttavia, una serie di principi e raccomandazioni generali in materia di *par condicio* elettorale, che avrebbero dovuto trovare applicazione anche sulle piattaforme digitali.

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»*¹²⁵; 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 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, alla stregua di quanto già avviene per i messaggi politico-elettorali sulla stampa quotidiana e periodica ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 28/2000»*.

Inoltre, si 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, attribuiscono 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, l'AGCOM precisava che esso dovesse estendersi anche agli account istituzionali di *social media*, frequentemente utilizzati per la diffusione di messaggi e comunicazione istituzionale.

¹²⁵ 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»*.

Significativo, inoltre, come ci si proponesse, al punto n. 5, “Silenzio elettorale”, 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. 109/2019, 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».

Per quanto interventi apprezzabili, specie in un contesto di completo vuoto normativo, non può chiaramente nascondersi che trattasi di previsioni non cogenti, bensì di semplici strumenti di *soft-law*, che, peraltro, essenzialmente si rimettono alla mera autoregolamentazione dei *social networks* stessi, stilando mere raccomandazioni¹²⁶.

Si tratta di un approccio che, in parte, risente delle iniziative promosse anche a livello comunitario, ove si sta seguendo un modello di “auto-regolamentazione indotta”¹²⁷.

¹²⁶ Cfr. D. SERVETTI, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *MediaLaws*, n. 1/2020, 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)». Cfr. G. IPPOLITO, *op. cit.*, p. 172 che afferma: «Entrambe le iniziative sono di grande interesse ma sembrerebbero scontare i limiti dell’autoregolazione nonché di una non sempre possibile applicazione».

¹²⁷ Cfr. D. SERVETTI, *op. cit.*, p. 199, che osserva: «La promozione della autoregolamentazione sembra dunque costituire la via principale di intervento, secondo una strategia osservabile del resto anche a livello sovranazionale»; sul punto, tuttavia, si discute dell’effettiva natura dell’approccio seguito a livello euro-unitario, con particolare riferimento al *Code of Practice of Disinformation*; si v., l’analisi, di G. PAGANO, *il Code of Practice of Disinformation. Note sulla natura giuridica di un atto di misto di autoregolazione*, in *Federalismi*, n. 11/2019, 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-

Si pensi all'impostazione del *Codice di buone pratiche sulla disinformazione*, sottoscritto nell'ottobre 2018, su impulso della Commissione Europea, dai principali colossi digitali come *Google, Facebook, Twitter, Mozilla*¹²⁸. Gli obiettivi principali che il codice si prefigge possono essere riassunti nella necessità di modificare il posizionamento e i guadagni ottenuti da chi diffonde contenuti disinformativi; di ridurre le possibilità di "micro-targeting" sulla propaganda politica; di aumentare la trasparenza sulla pubblicità commissionata dai soggetti politici; di rendere maggiormente i sistemi di profilazione; di aumentare gli sforzi per disattivare gli account falsi, nonché stabilire sistemi di marcatura e regole per i *bot/troll*¹²⁹.

Annualmente, vengono presentati *report* di valutazione sull'efficacia del codice.

Stando all'ultimo *report* pubblicato¹³⁰, se, da un lato, ad avviso della Commissione, «*il codice si è rivelato uno strumento molto valido, nonché senza precedenti nel suo genere a livello mondiale, che ha fornito un quadro per un dialogo strutturato tra i portatori di interessi finalizzato ad una maggiore trasparenza delle politiche contro la disinformazione messe in atto dalle piattaforme nell'Unione europea [...] dall'altro «in sede di valutazione, sono state riscontrate alcune carenze, dovute principalmente al carattere di autoregolamentazione del codice».*

In particolare, le lacune individuate dalla Commissione sono individuabili:

- a) nell'assenza di indicatori prestazionali-chiave adeguati per 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 consenta una valutazione indipendente delle tendenze emergenti e delle minacce poste dalla disinformazione online;

Regulation (per come definite dall'UE) sostanzialmente dipende dalla centralità che si voglia attribuire all'influenza e al potere che in fatto la Commissione 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».

¹²⁸ D. Servetti, *op. cit.*, pp. 194-200.

¹²⁹ Cfr. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan/strengthening-eu-code-practice-disinformation_it#documents.

¹³⁰ 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.

- 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.

Muovendo dalle considerazioni che precedono, la Commissione, nell'ambito del *Piano d'azione per la Democrazia europea*¹³¹, ha pubblicato nel maggio 2021¹³² alcuni orientamenti per giungere, nei prossimi mesi, a rafforzare il *Codice di Buone Pratiche*.

In particolare, gli obiettivi che sono stati prefissati sono i seguenti:

- a) **Maggiore partecipazione ed impegni specifici:** la Commissione, in particolare, invita ad aderire al codice le piattaforme consolidate ed emergenti attive nell'UE, tutte le parti interessate che operano nell'ecosistema della pubblicità online, nonché i servizi di messaggistica privata e, più in generale, tutti coloro che possono apportare risorse o competenze per contribuire ad un funzionamento efficace del codice.
- b) **Demonetizzare la disinformazione:** la Commissione ammonisce le piattaforme e i soggetti attivi nell'ecosistema pubblicitario *online* ad assumersi le proprie responsabilità e collaborare più efficacemente per sottrarre fondi alla disinformazione *online*, in particolare scambiandosi informazioni, migliorando la trasparenza e la responsabilità in relazione alle inserzioni pubblicitarie e proibendo la partecipazione di coloro che sistematicamente pubblicano contenuti poi smentiti.
- c) **Garantire l'integrità dei servizi:** il codice rafforzato dovrebbe garantire una copertura completa delle forme di manipolazione attuali ed emergenti usate per diffondere la disinformazione (come i bot, gli account falsi, le campagne di manipolazione organizzate o l'appropriazione indebita di account), e prevedere

¹³¹ Informazioni dettagliate in merito al Piano sono reperibili al seguente link: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_it

¹³² Gli orientamenti elaborati sono reperibili al seguente link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>

impegni specifici per garantire la responsabilità e la trasparenza in relazione alle misure prese per ridurre gli effetti della manipolazione.

d) Fornire agli utenti strumenti per individuare e segnalare la disinformazione: gli utenti dovrebbero avere accesso a strumenti che consentano loro di comprendere meglio l'ambiente *online* e di navigarvi in sicurezza. Significativo come ci si proponga che le piattaforme dovrebbero rendere trasparenti i loro sistemi di raccomandazione, ossia il modo in cui vengono proposti contenuti agli utenti, e adottare misure di attenuazione dei rischi che ne derivano, come la diffusione virale della disinformazione. La Commissione si propone anche che i firmatari dovrebbero fornire agli utenti strumenti e procedure accessibili ed efficaci per segnalare la presenza di *fake news* e che gli utenti i cui contenuti o account siano oggetto di misure adottate in risposta a dette segnalazioni dovrebbero avere accesso a un meccanismo di ricorso adeguato e trasparente. Il codice rafforzato dovrebbe, inoltre, consentire di migliorare la visibilità delle informazioni attendibili di interesse pubblico e avvertire gli utenti che hanno interagito con contenuti qualificati come falsi.

e) Aumentare la copertura della verifica dei fatti e fornire ai ricercatori un maggiore accesso ai dati: il nuovo codice dovrebbe prevedere una maggiore cooperazione con i verificatori di fatti e aumentare la copertura delle verifiche in tutti i paesi e in tutte le lingue dell'UE.

f) Un solido quadro di monitoraggio: il codice rafforzato dovrebbe prevedere, inoltre, un quadro di monitoraggio migliorato basato su indicatori di prestazione chiari, che consenta di misurare i risultati e gli effetti delle misure prese dalle piattaforme e l'incidenza complessiva del codice sulla disinformazione nell'UE. Le piattaforme dovrebbero riferire periodicamente alla Commissione sulle misure prese e sui corrispondenti indicatori di prestazione, disaggregati in base ai singoli Stati.

g) I firmatari dovrebbero, infine, ad avviso della Commissione, predisporre un **Centro per la trasparenza**, presso il quale comunicare quali politiche hanno adottato per dare esecuzione agli impegni previsti dal codice e come le hanno

attuare, oltre a visualizzare tutti i dati e le metriche rilevanti per gli indicatori di prestazione. Gli orientamenti elaborati propongono, inoltre, l'istituzione di una **task force permanente** presieduta dalla Commissione e composta dai firmatari, da rappresentanti del Servizio europeo per l'azione esterna, del gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi e dell'Osservatorio europeo dei media digitali (EDMO).

3.4.1. Cenni sulla disciplina vigente nei maggiori Paesi europei

Di fronte ad un quadro caratterizzato, come si è avuto modo di constatare, da un'impostazione, costruita a livello euro-unitario fondamentalmente su strumenti di *soft law* e che continua a lasciare ampi margini di manovra ai gestori delle piattaforme nella gestione del *marketplace of ideas*, i singoli Stati hanno adottato diversi approcci per tentare di governare il fenomeno, con particolare riferimento ai momenti pre-elettorali.

In Francia, ad esempio, il *Code électoral* vieta, durante i sei mesi che precedono le elezioni, l'uso, a fini di propaganda elettorale, di qualsiasi pubblicità commerciale a mezzo stampa o su qualsiasi mezzo di comunicazione audio-visiva, ivi compresa la comunicazione pubblica *online*¹³³. A fine 2018 è, poi, intervenuta la *LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, che ha previsto ulteriori regole in considerazione dell'obiettivo di garantire una chiara informazione dei cittadini e la genuinità dei risultati elettorali. Si prevede, anzitutto, che i gestori delle piattaforme digitali, durante i tre mesi che precedono il primo giorno del mese delle elezioni generali e sino alla loro conclusione, siano tenuti a:

- a) fornire agli utenti un'informazione corretta, chiara e trasparente sull'identità del soggetto, persona fisica o giuridica, che retribuisce la piattaforma come corrispettivo per la promozione di contenuti informativi relativi a dibattiti di interesse generale e sull'uso dei loro dati personali nel contesto della promozione di contenuti informativi relativi a tali dibattiti;

¹³³ L'article L 52-1 recita, in particolare, quanto segue: «Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une election et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite [...]». Sul punto, cfr. A. GRANCHET - M. CAPPELLO, *Media coverage of elections: the legal framework in Europe*, in *European Audiovisual Observatory*, 2017, pp. 29-37.

b) rendere pubblico l'importo della remunerazione ricevuta in cambio della promozione di tali contenuti informativi, quando l'importo supera una determinata soglia. Tali informazioni debbono essere poi aggregate in un registro elettronico, liberamente consultabile¹³⁴.

Simili disposizioni hanno spinto talune piattaforme, come *Twitter* e *Google*, a vietare in Francia gli annunci che presentavano contenuti relativi a dibattiti di interesse generale in vista delle elezioni europee del 2019; qualche mese più tardi, sempre *Twitter*, adottando una *policy* opposta a quella di *Facebook*, si è mosso nel senso di vietare le inserzioni concernenti la propaganda politica a livello globale¹³⁵.

La legge in esame è interessante anche per un ulteriore profilo. È stato, infatti, previsto che qualsiasi persona interessata possa fare ricorso ad un giudice per chiedere di far cessare, entro 48 ore, la diffusione inesatta o ingannevole di notizie e accuse, ovvero di fatti aventi natura tale da alterare la genuinità delle elezioni, nel caso in cui tale diffusione avvenga attraverso una piattaforma *online* in modo deliberato e artificioso o utilizzando sistemi di diffusione automatizzati e massivi¹³⁶. A carico degli stessi operatori delle piattaforme online vengono, infine, imposti obblighi informativi, nei confronti degli utilizzatori, relativi - tra l'altro - alla trasparenza degli algoritmi utilizzati, alla lotta contro

¹³⁴ Cfr. art. 1, della LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 *relative à la lutte contre la manipulation de l'information - Article L 163-1, Code électoral*.

¹³⁵ Cfr. *Twitter – Political Content, Business*, ove può leggersi «*Twitter globally prohibits the promotion of political content. We have made this decision based on our belief that political message reach should be earned, not bought*». Significativa la posizione assunta dall'amministratore delegato della piattaforma Jack Dorsey in un *tweet* del 30 ottobre 2019 a giustificazione della posizione assunta con riferimento alla sponsorizzazione di contenuti politici: «*Non si tratta di libertà d'espressione. Si tratta di un meccanismo che permette di pagare per aumentare il numero di persone raggiunte delle dichiarazioni dei politici, con significative conseguenze che oggi la democrazia potrebbe non essere pronta a gestire. Vale la pena fare un passo indietro*»; sul punto, G. IPPOLITO, *op. cit.*, pp. 172-173, che rileva come invece Facebook: «*ha, infatti, dichiarato che non sottoporrà a "fact-checking" le dichiarazioni dei politici e che, soprattutto e per quanto d'interesse per la presente trattazione, permetterà agli stessi di sponsorizzare post e contenuti anche se contengono notizie false. In tal mondo, Facebook avalla e consente la pubblicità della propaganda politica sulla sua piattaforma. A giustificazione di tale scelta, la constatazione da parte di Facebook di non rivestire (e non voler rivestire) il ruolo di "arbitro" nella vita pubblica, né di essere il soggetto preposto a stabilire cosa sia vero e cosa no. Secondo Zuckerberg, infatti, in una democrazia sono gli elettori a dover decidere a chi e cosa credere [...]*» mentre, il competitor Twitter «*ha invece ritenuto (certamente anche per motivi interni e non legati alle questioni socio-giuridiche qui trattate) di non consentire più alcuna pubblicità relativa a politici o elezioni sulla sua piattaforma. Una scelta netta che elimina alla radice le questioni etico e giuridiche sulla gestione dei contenuti falsi, violenti o illeciti sponsorizzati o sullo "targettizzazione" dell'elettorato per finalità politiche, ma che ne lascia inalterate altre come definire il concetto di "politico", di "comunicazione politica" e di "personaggio" o "esponente politico"*».

¹³⁶ Cfr. art. 1 - LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 *relative à la lutte contre la manipulation de l'information - Article L. 163-1 Code Electoral*.

la diffusione massiva di false informazioni e alla promozione di contenuti editi da agenzie di stampa e di servizi di media audiovisivi¹³⁷.

Trattasi di un intervento piuttosto incisivo che, circoscrivendo l'ambito di operatività al periodo di campagna elettorale, si muove nella direzione di contenere forme di pubblicità elettorale-politica e della profilazione connessa, nonché imporre oneri di trasparenza a carico delle piattaforme e di meccanismi di eliminazione di notizie false o ingannevoli. Alcune previsioni, tuttavia, come il riferimento, generico, al concetto di "dibattito di interesse generale" hanno suscitato alcune perplessità, specie per le possibili ripercussioni che potrebbero aversi in termini di lesione della libertà di manifestazione del pensiero, qui nella forma del c.d. *political speech*, e di censure arbitrarie¹³⁸.

Spostandoci in Germania, ai sensi dell'articolo 7(9)(1) del *Rundfunkstaatsvertrag* (RStV), la pubblicità politica a pagamento è proibita nelle trasmissioni radiotelevisive nel tentativo di evitare che i singoli gruppi e le forze sociali possano esercitare un'influenza sproporzionata sull'opinione pubblica attraverso l'acquisto di spazi televisivi. Per quanto concerne la pubblicità politica *online*, la legge tedesca distingue tra la c.d. "trasmissione" e i c.d. "tele-media". Così, un programma video via internet (in particolare, i servizi di *streaming* in diretta) viene classificato come *broadcasting* ed è soggetto al divieto di pubblicità politica. I *telemedia* (ossia i restanti contenuti internet) sono, invece, disciplinati dagli articoli 54 e seguenti del RStV e la loro diffusione non è vietata, anche se hanno contenuto politico, nei periodi di campagna elettorale¹³⁹.

Ancora differentemente, nei Paesi Bassi, non sono in vigore restrizioni specifiche sul tipo di contenuto politico che può essere trasmesso durante il periodo elettorale, né è regolamentata la pubblicità politica online e le pratiche di targetizzazione¹⁴⁰.

¹³⁷ Cfr. sempre art. 1 - LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 *relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, cit.

¹³⁸ Cfr. O. GRANDINETTI, *op. cit.*, pp. 123-124; T. DOBBER, R. GATHAIGH, F. BORGESIU, *op. cit.*, p. 11, che osservano: «*platforms' ban may not capture all types of indirect political advertising that might take place, where ad campaigns do not promote a certain party or candidate, but the subject matter and message would favour certain candidates because of their aligned agenda. At least the French law tries to capture all paid content "related to a debate of general interest", and not just campaigning and issue advocacy ads*».

¹³⁹ Cfr. T. DOBBER, R. GATHAIGH, F. BORGESIU, *op. cit.*, p. 11, che sottolineano come le regole in materia di pubblicità elettorale politica tedesca non si applicano, in particolare, alle piattaforme come *Google* e *Facebook*.

¹⁴⁰ In materia, cfr. VAN HOBOKEN, N. APPELMAN, R.O. FATHAIGH, P. LEERSEN, T. MCGONAGLE, N. V. EIJK, N. HELBERGER, *The dissemination of disinformation via internet services and the regulation of political advertisements*, University of Amsterdam, 2019, pp. 11-143.

Infine, nel Regno Unito, la regolazione della comunicazione politica trova il proprio fondamento nel *Communications Act* del 2003 -in particolare, si vedano le sezioni 319(2)(c)(d), 319(8) 320) - che vieta la pubblicità elettorale a pagamento solo sui mezzi radiotelevisivi. Siffatto divieto, che già non si estende, ad esempio, alla carta stampata, la quale, infatti, non è soggetta a restrizioni particolari, non copre nemmeno l'*online political advertising*, che nel Regno Unito non è, quindi, regolamentato.

Proprio per tale ragione, la Commissione Elettorale, nel 2018, ha stilato una raccomandazione, rubricata *Digital campaigning: Increasing transparency for voters*¹⁴¹, esprimendo preoccupazione circa il fatto che «*while funding of online campaigning falls under the laws on election spending and donations, more clarity is needed about who is spending what, and where and how*». La Commissione ha richiesto, quindi, un intervento sulla disciplina delle campagne elettorali online, in particolare sottolineando l'urgenza di prevedere regole in tema di trasparenza degli inserzionisti e di spese sostenute¹⁴².

4. Quali proposte di regolazione? Riflessioni (provvisorie e in divenire)

Dall'analisi che si è potuta svolgere si è potuto constatare come lo stato dell'arte, specie con riferimento all'esperienza del nostro Paese, veda una sostanziale autoregolamentazione delle piattaforme, che si sono dotate di autonome *policies* per provare a gestire la comunicazione politica online, autoregolamentazione solo in parte limitata da iniziative, quali i codici di condotta, promosse a livello euro-unitario.

A mancare, difatti, è una regolazione pubblica organica sia con riferimento ai periodi di campagna elettorale, sia, più in generale, allo svolgimento del discorso pubblico in rete. Trattasi di un tema della massima rilevanza, che vede contrapposti due fondamentali orientamenti di pensiero: da una parte, coloro i quali «*ritengono che il pubblico potere debba costituire e regolare una 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*

¹⁴¹ Cfr. https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Digital-campaigning-improving-transparency-for-voters.pdf.

¹⁴² Cfr. Council of Europe, *Regulation of Political Advertising: a comparative study with reflections on the situation of south-east Europe*, pp. 5-53.

*l'ordinamento si debba limitare a garantire libertà di accesso e la concorrenzialità delle opinioni»*¹⁴³ e che invece necessiterebbe, come vedremo al termine delle presenti riflessioni, di un approccio privo di connotati ideologici.

Di qui le proposte in campo, le quali sono eterogenee, muovendo su piani di intervento e di intensità differenti. Alcune sono specificamente dirette a regolare i periodi di campagna elettorale online, che, come si è potuto constatare, si rivelano particolarmente delicati, altre, più in generale, mirano a introdurre forme di regolazione del *political speech* e dell'informazione in Rete.

Una prima proposta di intervento si muove nella direzione di estendere i principi della legge sulla *par condicio* e del silenzio elettorale alle piattaforme online¹⁴⁴.

Tale soluzione sconta, tuttavia, il fatto che trattasi di istituti e previsioni, che non risultano applicabili automaticamente al mondo *online*, ma che necessiterebbero di essere quantomeno ri-adatti alla realtà digitale¹⁴⁵.

Quanto al silenzio elettorale, si è avanzata l'idea, ad esempio, che Facebook impedisca alle pagine ufficiali di partiti e candidati la pubblicazione dei post nel giorno delle elezioni e in quello precedente¹⁴⁶. Secondo altri, invece, un simile divieto ha una sua ragion d'essere 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 fluida¹⁴⁷. Si sostiene, 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*

¹⁴³ A. CARDONE, *op. cit.*, p. 83.

¹⁴⁴ Su questo, ad esempio, v. M. MONTI, *op. 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»*.

¹⁴⁵ Cfr. G. IPPOLITO, *op. cit.*, p.176, secondo il quale *«tali istituti necessiterebbero di ripensamento per vagliare la loro applicabilità concreta alla realtà digitale»*.

¹⁴⁶ Cfr. M. MONTI, *op. cit.*, p. 821.

¹⁴⁷ Cfr. G. IPPOLITO, *op. cit.*, p.17.

anche “ri-condiviso”, “ri-twittato” o portato all’attenzione di altri soggetti in altro modo»¹⁴⁸.

Quanto all’estensione delle regole più specificamente in tema di *par condicio*, si è anzitutto ragionato di imporre agli operatori di Internet l’osservanza delle regole di parità di trattamento nei confronti delle varie forze politiche¹⁴⁹: ad esempio, si potrebbe, imporre ad un *social network* come Facebook o Instagram di bilanciare le sponsorizzazioni dei contenuti politici o ad un motore di ricerca quale Google 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 politici¹⁵⁰.

Misure più invasive sarebbero rappresentate dalla previsione di un vero e proprio divieto di pubblicità elettorale a pagamento con contestuale diffusione *gratuita* in periodo elettorale di messaggi politici autogestiti delle forze politiche, alla stregua di ciò che avviene attualmente per le emittenti radio-televisive nazionali¹⁵¹.

A questi interventi potrebbero affiancarsi previsioni, che vadano ad incidere, in particolare, sul potere economico delle piattaforme, facendo così applicazione di istituti anti-concentrazionistici e con effetti pro-concorrenziali¹⁵². Da questo punto di vista, è stato così avanzata la proposta di imporre ai partiti o esponenti politici limiti di spesa con riferimento alla pubblicità e propaganda via internet, il che potrebbe indirettamente «*concorrere a creare un levelled playing field durante le competizioni elettorali*»¹⁵³.

A ciò si dovrebbe aggiungere l’osservanza rigorosa di regole di trasparenza su finanziatori e finanziamenti.

¹⁴⁸ Cfr. G. IPPOLITO, *op. cit.*, p. 176, che sottolinea 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.*»

¹⁴⁹ Lo sottolinea B. CARAVITA DI TORITTO, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *Federalismi*, n. 2/2019, pp. 4-5.

¹⁵⁰ Cfr. M. MONTI, *op. cit.*, p. 821; mostra perplessità su un simile approccio, G. IPPOLITO, *op. 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 temporaneamente la portata diffusiva dei messaggi di propaganda politica al solo pubblico che scientemente sceglie di seguire quel dato*».

¹⁵¹ Lo propone O. GRANDINETTI, *op. cit.*, p. 129.

¹⁵² Cfr. A. CARDONE, *op. cit.*, p. 86.

¹⁵³ O. GRANDINETTI, *op. cit.*, pp. 126 ss., che sottolinea l’opportunità di un’azione necessariamente combinata, che «*contempli rimedi non solo sul piano della c.d. legislazione elettorale di contorno, della disciplina generale della concorrenza (c.d. diritto antitrust) e di quella sector-specific dei media (come per la televisione), ma anche della privacy e, più in generale, della trasparenza*».

Per quanto riguarda le spese online sostenute dai partiti e dai candidati si potrebbe ipotizzare un intervento di aggiornamento sulla legge n. 515 del 1993, prevedendo una specifica voce dedicata a quanto speso, nei periodi di campagna elettorale, per le attività di sponsorizzazione online.

Parimenti, e non solo con riferimento ai periodi di campagna elettorale, obblighi di trasparenza andrebbero imposti ai gestori delle *internet platforms*.

Da questo punto di vista, di interesse è la presentazione da parte della Commissione europea della già menzionata proposta di regolamento sul mercato unico dei servizi digitali (c.d. *Digital Service Act*)¹⁵⁴, il cui scopo è quello di porre in essere un intervento organico che miri al corretto funzionamento del mercato unico per quanto concerne la fornitura di servizi di intermediazione online a livello transfrontaliero. In particolare, all'art. 24 della proposta, si richiede che: «*Le piattaforme online che visualizzano pubblicità sulle loro interfacce online provvedono, affinché i destinatari del servizio siano in grado di identificare in modo chiaro e non ambiguo e in tempo reale, per ogni singolo messaggio pubblicitario mostrato a ogni singolo destinatario:*

- a) la natura pubblicitaria delle informazioni visualizzate;*
- b) la persona fisica o giuridica per conto della quale viene visualizzata la pubblicità;*
- c) informazioni rilevanti sui principali parametri utilizzati per determinare il destinatario al quale viene mostrata la pubblicità».*

Inoltre, per quanto riguarda le piattaforme di dimensioni definite “molto grandi”, all'art. 30, sono previsti obblighi di trasparenza supplementari. In particolare, si richiede la predisposizione di un registro che contenga:

- a) il contenuto della pubblicità;
- b) la persona fisica o giuridica per conto della quale viene visualizzata la pubblicità;
- c) il periodo durante il quale è stata visualizzata la pubblicità;
- d) un'indicazione volta a precisare se la pubblicità fosse destinata ad essere mostrata a uno o più gruppi specifici di destinatari del servizio e, in tal caso, i principali parametri utilizzati a tal fine;

¹⁵⁴ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE*, COM (2020) 825 final.

e) il numero totale di destinatari del servizio raggiunti e, ove opportuno, i dati aggregati relativi al gruppo o ai gruppi di destinatari ai quali la pubblicità era specificamente destinata.

In questa direzione, si è parzialmente già mosso, ad esempio, Facebook, che, a partire dall'aprile del 2019, ha introdotto una specifica sezione, denominata “*Libreria inserzioni*”, ove l'utente può reperire una serie di informazioni sulle inserzioni attive sulla piattaforma e sui prodotti collegati, come *Instagram*. Con particolare riferimento alle inserzioni relative a temi di natura sociale, elettorale e politica è possibile, peraltro, scaricare *report* periodici, che consentono di verificare, per ciascuna pagina attiva, il numero di inserzioni pubblicate e le spese sostenute¹⁵⁵.

Sotto altro punto di vista, secondo una logica che preveda un approccio combinato e frutto di interventi diversificati, occorrerebbe muoversi anche sul piano della protezione dei dati personali, richiedendo, nella specie, una stretta osservanza delle norme previste in materia dal GDPR, se non un loro irrigidimento.

Si è potuto constatare, ad esempio, che, frequentemente, si assiste al trattamento di dati, pure sottoposti a protezione speciale (come le opinioni politiche)¹⁵⁶ non direttamente, bensì come dati “inferiti” da altri dati rispetto a quali i requisiti per il trattamento sono meno stringenti. Sarebbe, quindi, importante prevedere, «*a carico delle imprese attive su Internet, l'obbligo di richiedere ai cittadini-utenti autorizzazioni “modulari” al trattamento dei loro dati e il contestuale divieto di negare la fornitura dei servizi offerti dal motore di ricerca e/o dal social network ove il cittadino-utente rifiuti l'assenso a trattamenti non indispensabili per l'esecuzione del rapporto contrattuale con il fornitore del servizio*»¹⁵⁷.

Con riguardo all'attività delle formazioni politiche, potrebbe, specularmente, prevedersi l'applicazione di sanzioni, pecuniarie e non, a loro carico nell'ipotesi in cui dovessero svolgere attività di propaganda politica proprio in violazione delle norme in materia di

¹⁵⁵ Solo per fare un esempio, con riferimento al periodo 15 aprile 2019-21 ottobre 2021, è possibile ricavare che la pagina “Matteo Salvini”, la più attiva nel panorama politico italiano, ha speso 471.699 euro per un totale di 668 inserzioni.

¹⁵⁶ Preoccupazione espressa dal Comitato europeo per la protezione dei dati nella Dichiarazione 2/2019, cit., nota 1. In relazione ai c.d. dati inferiti, si consideri che è possibile, ad esempio, sulla base di soli 68 “like” lasciati da un individuo su Facebook risalire a dati personali estremamente sensibili come l'orientamento politico, la dipendenza da sostanze stupefacenti e l'alcool, gli orientamenti sessuali, e così via.; in tal senso, v. Agcom, *Big data - Interim Report*, cit., p. 4 e F. PIZZETTI, “*Dati inferiti*”, *regolarne l'uso per tutelare le persone: la nuova frontiera della privacy*, 26 febbraio 2019, in *AgendaDigitale.eu*.

¹⁵⁷ O. GRANDINETTI, *op. cit.*, p. 127.

protezione dei dati personali vigenti, come già previsto, a livello euro-unitario, dal Regolamento n. 1141 del 22 ottobre 2014, *Statuto e al Finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee*, così come modificato dal Regolamento n. 493 del 25 marzo 2019, secondo cui «nessun partito politico europeo o nessuna fondazione politica europea influenza deliberatamente, o tenta di influenzare, l'esito delle elezioni del Parlamento europeo sfruttando una violazione da parte di una persona fisica o giuridica delle norme applicabili in materia di protezione dei dati personali». Tale divieto è, peraltro, presidiato con una sanzione pecuniaria che può arrivare sino al 5% del bilancio annuale¹⁵⁸.

Qualora si volesse operare ad un livello ancora più profondo si dovrebbe intervenire, alla radice, in particolare sull'utilizzo dei filtri algoritmici nella presentazione e prioritizzazione delle notizie in base ai profili degli utenti e vietando contestualmente il *micro-targeting* e *bot* a scopi politici.

Secondo parte della dottrina, infatti, «se la ratio della disciplina a tutela del pluralismo è prevenire che i cittadini siano esposti ad un ventaglio di opinioni troppo ristretto e se, nei media tradizionali, tale finalità viene prioritariamente perseguita facendo sì che un solo proprietario di media non possa, non pare azzardato affermare, per converso, che gli algoritmi di filtraggio (con la creazione delle *echo chambers*) siano strutturalmente lesivi del pluralismo»¹⁵⁹. È stato, quindi, suggerito di consentire all'utente di “disattivare” l'algoritmo personalizzato e parallelamente garantire sistemi di trasparenza e *accountability* dei sistemi di AI impiegati¹⁶⁰; inoltre, quanto al criterio delle *most clicked pages*, si potrebbe pensare ad una collocazione prioritaria di alcuni siti che mirano ad offrire un'informazione di qualità e che offrano garanzie di obiettività ed indipendenza all'interno dei motori di ricerca¹⁶¹, senza arrivare così alla soluzione, radicale, prospettata

¹⁵⁸ Cfr. artt. 10-bis e 27 del Regolamento n. 1141 del 22 ottobre 2014, così come modificato dal Regolamento n. 493 del 25 marzo 2019. L'intervento si è reso necessario sulla considerazione che «Eventi recenti hanno dimostrato i potenziali rischi che l'uso illecito dei dati personali può comportare per i processi elettorali e la democrazia. È pertanto necessario tutelare l'integrità del processo democratico europeo prevedendo sanzioni pecuniarie nei casi in cui i partiti politici europei o le fondazioni politiche europee sfruttino le violazioni delle norme in materia di protezione dei dati al fine di influenzare l'esito delle elezioni del Parlamento europeo» (considerando n. 3 del Reg. n. 493 del 25 marzo 2019).

¹⁵⁹ O. GRANDINETTI, *op. cit.*, p. 129.

¹⁶⁰ Cfr. M. MONTI, *op. cit.*, p. 831; S. FLAXMAN, S. GOEL, J. M. RAO, *Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumptions*, in *Public Opinion Quarterly*, n. 80/2016, pp. 298 ss.

¹⁶¹ Sulla tutela del pluralismo sui motori di ricerca, cfr. R. BORRELLO, *Alcune riflessioni preliminari (e provvisorie) sui rapporti tra i motori di ricerca ed il pluralismo informativo*, in *MediaLaws*, n. 1/2017, pp. 68 ss.

da una parte della dottrina americana di creare una sorta di motore di ricerca pubblico¹⁶² o siti internet pubblicamente sovvenzionati e funzionanti sul modello dei *deliberative polls*¹⁶³.

Un intervento ancora più incisivo sarebbe quello di vietare *tout court* la sponsorizzazione di contenuti politici sui *social media*: «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 politiche»¹⁶⁴ e che muoverebbe necessariamente dalla premessa che la pubblicità politico-elettorale online non sia tanto traduzione della libera manifestazione del pensiero, quanto piuttosto di quella di iniziativa economica¹⁶⁵.

Tale decisione, ad esempio, è stata assunta da *Twitter*¹⁶⁶, che se, da un lato, continua a garantire la possibilità a figure politiche di utilizzare la piattaforma e avere propri account, allo stesso tempo, dall’altro, impedisce la *sponsorizzazione* di contenuti politici, ossia non consente a partiti o candidati di «pagare per ampliare la platea dei propri messaggi e la precisione con cui vengono inviati messaggi personalizzati agli elettori»¹⁶⁷. Una soluzione che pone, tuttavia, una serie di problematiche: occorre, infatti, chiedersi cosa debba intendersi per comunicazione politica, per messaggio politico, per esponente politico e via discorrendo, di modo da evitare di cadere in forme di censura arbitrarie e lesive del c.d. *political speech*.

Delineate le principali proposte in campo, è necessario chiedersi con quali modalità esse potrebbero essere rese effettive e, soprattutto, fatte in concreto osservare, senza ledere, in particolare, la natura, fondamentalmente privatistica, delle *internet platforms*¹⁶⁸.

¹⁶² Cfr. F. PASQUALE, *Dominant Search Engines: An Essential Cultural and Political Facility*, in B. Szoka, A. Marcus (a cura di), *The Next Digital Decade, Essays on the Future of the Internet*, pp. 401 ss.

¹⁶³ Cfr. J. FISHKIN, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, New Heaven, 1995.

¹⁶⁴ G. IPPOLITO, *op. cit.*, p. 174.

¹⁶⁵ Cfr. G. IPPOLITO, *op. cit.*, pp. 173 ss., secondo cui «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».

¹⁶⁶ M. PENNISI, *Twitter blocca la pubblicità politica. L’ad Dorsey: «Troppi rischi»*, in *Corriere.it*, 30 ottobre 2019.

¹⁶⁷ G. IPPOLITO, *op. cit.*, p. 174.

¹⁶⁸ Il dibattito in dottrina è controverso; in estrema sintesi, da una parte, stanno coloro i quali ritengono vadano applicati i medesimi principi della c.d. *state action doctrine* americana (su cui, ad esempio, K. KLONIC, *op.cit.*, pp. 131 ss) e quindi che le *internet platforms* vadano intesi come veri e propri fori pubblici. Per una ricostruzione sul punto, v. sempre M. MONTI, *op. cit.*, spec. pp. 42-43; analogamente, per parte della dottrina italiana le agorà digitali andrebbero considerate come luoghi aperti al pubblico, con la conseguenza che l’unico limite configurabile in termini di libertà di riunione online sarebbe quello dell’ordine pubblico ex art. 17 Cost.; secondo una diversa prospettazione i *social network*

Tra le diverse prospettazioni è stato così proposto di prevedere processi di controllo basati su un primo “step” affidato alle piattaforme digitali stesse ed un eventuale secondo momento in cui sia possibile ricorrere ai soggetti pubblici (come un’ autorità amministrativa indipendente e/o l’ autorità giudiziaria). Delineato, quindi, l’ insieme di regole da applicarsi e il piano di intervento su cui intervenire, la gestione della comunicazione politica online dovrebbe essere rimessa in prima battuta alle *Internet platforms*, su cui far gravare la previsione di *policies* conformi alla disciplina pubblicistica, sia meccanismi trasparenti con cui garantirne il rispetto a fronte di segnalazioni avanzate dagli utenti privati; in secondo luogo, l’ utente che si ritenesse leso da una decisione o omissione della piattaforma dovrebbe poter adire un’ apposita autorità amministrativa indipendente in grado di vigilare *ex post* sull’ operato delle gestori delle piattaforme e, così, garantire l’ osservanza delle regole date dagli Stati o dagli enti sovranazionali. Autorità che dovrebbe coniugare poteri anti-concentrazionistici, di regolazione della comunicazione politica e di tutela della *privacy*, che oggi sono, almeno nel nostro Paese, divisi tra ben tre autorità differenti (l’ Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato - AGCM; l’ Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - AGCOM; il Garante per la protezione dei Dati personali-GDP).

Una simile soluzione metterebbe – come è già in parte in atto – al centro del sistema il cittadino-utente, deputato sia alla segnalazione dei contenuti illeciti o presunti tali, sia alla contestazione del provvedimento delle piattaforme qualora lesivo della propria libertà di espressione.

In questo modo l’ ordinamento creerebbe una nuova figura di controllore della Rete, un nuovo *watchdog of democracy*, il cittadino (internauta)¹⁶⁹. Allo stesso tempo, un simile approccio potrebbe ottenere l’ indesiderabile effetto di aumentare ancora di più il potere dei colossi digitali, che diverrebbero sempre più “spazzini della rete”, con una sostanziale delega delle funzioni censorie da parte del potere pubblico¹⁷⁰.

andrebbero, invece, qualificati come formazioni sociali, cfr. P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 37 ss; *Contra* M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Il diritto dell’ informazione e dell’ informatica*, n. 2/2015, pp. 280 ss, secondo il quale non bisogna dimenticare che le *internet platforms* rimangono soggetti privati, imprese, i cui gestori perseguono (del tutto legittimamente) finalità commerciali e lucrative e che offrono un servizio ai loro utenti.

¹⁶⁹ Cfr. M. MONTI, *op. cit.*, p. 830; si tratta del medesimo modello avanzato per il contrasto alle c.d. *fake news* da G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell’ era di Internet*, in *Medialaws*, n. 1/2018, pp. 19 ss.

¹⁷⁰ Così G. E. Vigevani, intervento al seminario “*Democrazia digitale e nuove forme di produzione del diritto*” – 25 ottobre 2021, Università degli Studi di Milano.

Si verrebbe, di fatto, a delineare un sistema di co-regolamentazione, con cui cercare di coniugare le regole imposte dalle legislazioni statuali con l'ineludibile necessità di una collaborazione dei colossi digitali e, pertanto, «*senza comprimere gli interessi legittimi delle Internet platforms, ma nemmeno gli imperativi della democrazia*»¹⁷¹.

Se questo potrebbe essere uno degli approcci da seguire e verso cui, come si diceva, sembra, ad esempio, muoversi sempre più l'Unione Europea, per concludere va tenuto a mente che un'analisi sulle singole proposte di intervento non dovrebbe scindersi da una riflessione più generale dei temi di fondo posti dai fenomeni di cui si discorre.

Da questo punto di vista, chi scrive ritiene, anzitutto, che non si possa pensare di esaminare problematiche così complesse e per le quali mancano ancora soluzioni definitive secondo un approccio "ideologico", che veda contrapposte due opposte "fazioni": da una parte, coloro i quali vedono nella tecnologia una minaccia per la democrazia cui far fronte in ogni modo e chi, al contrario, ritiene che nessuna forma di regolamentazione sia necessaria e che il progresso tecnologico avrà effetti taumaturgici sui mali delle moderni sistemi democratici. Al contrario, è necessario tenere a mente che «*un sistema democratico va in equilibrio quando i controlli e gli scambi reciproci sono tali da non consentire a nessuna organizzazione di esercitare una volontà definitiva sulle altre*»¹⁷².

La direzione verso cui muoversi dovrebbe, pertanto, essere quella di giungere, attraverso alcuni degli interventi regolatori di cui si è detto, ad un equilibrio tra potere politico, da una parte, e potere economico-tecnologico, dall'altra, senza pensare che la soluzione alle "storture" delle democrazie contemporanee sia da rinvenirsi in un controllo unilaterale del primo sul secondo, né al contempo nel consentire un'indiscriminata egemonia dei nuovi colossi digitali privati.

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 e, allo stesso tempo, i poteri politico-statali dovrebbero istituzionalizzare una serie di strumenti atti a governare il fenomeno, secondo un approccio necessariamente combinato,

¹⁷¹ M. MONTI, *op. cit.*, p. 829, che evidenzia «*la necessità del rispetto dei contenuti legittimi e delle regole del discorso pubblico, secondo i parametri dell'art. 21 Cost., potrebbe affidarsi in primis alle stesse piattaforme digitali, confidando nel loro impegno etico e nella costruzione di una serie di best practices, prevedendo, tuttavia, un controllo ex post sul loro operato nella forma di appello a un soggetto pubblico terzo e imparziale, secondo una logica di co-regolazione*»; sul punto, cfr. A. CARDONE, *op. cit.*, pp. 88-89.

¹⁷² A. CARDONE, *op. cit.*, p. 108, che richiama al riguardo la teoria della "poliarchia democratica" elaborata da Robert Dahl.

che preveda interventi sulla legislazione elettorale di contorno, sulla tutela della protezione dei dati personali, in materia di *par condicio* e trasparenza, finanche sui meccanismi sottesi al funzionamento di queste piattaforme e sulle logiche insite nella profilazione, dal *microtargeting* alla creazione di *filter bubbles* ed *echo-chambers*.

Sullo sfondo sta il rischio che, in assenza di interventi regolatori che trovino un bilanciamento tra queste forze contrapposte, i moderni sistemi democratici si trasformino definitivamente in *bubble democracies*¹⁷³, in cui la collettività è divisa in una miriade di bolle 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 politica.

¹⁷³ Cfr. D. PALANO, *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Morcelliana, Brescia, 2020, 1-209.

Sezione II

L'organizzazione dei partiti nell'epoca delle piattaforme

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il Movimento 5 Stelle e la piattaforma “Rousseau”: descrizione introduttiva. - 2.1. La centralità del voto nel sistema “Rousseau”: i referendum online. - 2.2. Lex Iscritti e Lex Parlamento: la partecipazione dell'iscritto all'iniziativa legislativa - 2.3. La dimensione infra-partitica del sistema “Rousseau”. - 2.4. Dall'utopica aspirazione verso la democrazia diretta ad una democrazia etero-diretta: plebiscitarismo 2.0. - 3. Il Partito Pirata tedesco e la piattaforma *LiquidFeedback* - 4. *Podemos*: le piattaforme *Participa* e *Plaza*. - 5. Le “agorà democratiche”: cenni sul percorso di democrazia partecipativa avviato dal Partito Democratico. - 6. Considerazioni conclusive: i partiti digitali tra aspirazioni partecipazioniste e involuzioni leaderistico-plebiscitarie.

1. Introduzione

La presente sezione è dedicata all'analisi dell'influenza delle *Information and Communication Technologies* nei processi di organizzazione e partecipazione interna dei partiti politici.

Con l'avvento di quella che alcuni hanno definito la social-crazia un profondo fenomeno di trasformazione ha percorso il sistema politico-partitico, favorendo la nascita di un nuovo modello: il c.d. “partito digitale”. Ciò cui si è assistito, in particolare, è stato un fenomeno di “piattaformizzazione” di alcune forze politiche, che ha portato allo sviluppo di nuovi sistemi di interazione e organizzazione online infra-partitica.

Tali formazioni si sono, in un primo momento, presentate all'opinione pubblica con l'intento di porre in essere una radicale trasformazione del circuito democratico-rappresentativo, al fine di superare l'insoddisfazione che i cittadini nutrivano verso il sistema politico (su cui *retro* capitolo II).

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 sulla scena, tali movimenti non si auto-definiscono nemmeno come partiti; la seconda, quella di proporre una totale

disintermediazione, con l'obiettivo di mettere al centro e restituire voce al cittadino attraverso nuovi canali di espressione¹⁷⁴.

Per raggiungere tale obiettivo, questi soggetti hanno elaborato un nuovo modello di organizzazione, rispetto al quale l'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha svolto un ruolo strategico. I 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, quelli di 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, esprimersi, più in generale, in merito a questioni strategiche per la vita della comunità politica.

Come evidenziato in dottrina¹⁷⁵, tali elementi, assieme ad un utilizzo sapiente delle opportunità offerte dai social media (su cui *retro* sezione I del presente capitolo), rappresentano la *pars costruens* del partito digitale che, in qualche modo, bilancia la *pars destruens*, che si è sostanziata, invece, nel superamento della "vecchia" struttura burocratica del partito tradizionale, con il suo comitato centrale, i quadri, il sistema di articolazione territoriale delle sezioni, basate sulla logica della delega.

I partiti digitali hanno, in altri termini, costruito autonome piattaforme di dibattito e interazione, ciascuna con delle specifiche peculiarità e che hanno rappresentato il "sistema nervoso centrale" del nuovo modello di organizzazione politica¹⁷⁶. Questi spazi online costituiscono l'assemblea digitale degli iscritti al partito/movimento e hanno così contribuito a trasformare le modalità di partecipazione dei cittadini alla vita delle organizzazioni politiche che le hanno implementate, secondo modalità, come si vedrà, per molti versi criticabili, ma certamente innovative.

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 "web-movimenti", non è corrisposta spesso alla realtà dei fatti. I meccanismi più deliberativi e aperti hanno dimostrato, infatti, di avere un ruolo marginale nella vita di queste formazioni politiche, tanto è vero che più che un modello di democrazia partecipativa e deliberativa, come promesso sulla carta, i partiti digitali hanno seguito e

¹⁷⁴ Cfr. M. CALISE, F. MUSELLA, *op. cit.*, p. 111.

¹⁷⁵ Cfr. P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 147.

¹⁷⁶ Cfr. B. GRILLO, D. FO, G. CASALEGGIO, *Il Grillo canta sempre al tramonto. Dialogo sull'Italia e il MoVimento 5 Stelle*, Chiarelettere, Milano, 2013, p. 40.

attuato forme di democrazia plebiscitaria e reattiva, con la contestuale affermazione di leader carismatici e sempre più determinanti nella gestione della vita politica interna.

Alla luce di quanto premesso, per comprendere di quale modello di organizzazione e interazione tali formazioni si sono fatte portatrici, è necessario anzitutto procedere 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. Va, infatti, tenuto presente che ogni mezzo informatico, tutt'altro che neutro, implica sempre una visione del mondo, una tassonomia dei soggetti coinvolti e una definizione degli scopi e degli obiettivi perseguiti¹⁷⁷.

Nel condurre l'analisi si muoverà, anzitutto, da 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. In seguito, si confronterà tale strumento con le piattaforme implementate da altre formazioni politiche europee c.d. "digitali", 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 ecc.); 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 ICT ai processi di partecipazione politica infra-partitica può determinare.

Infine, a completare il quadro, una breve riflessione verrà rivolta all'esperimento di democrazia partecipativa posto in essere in questi ultimi mesi, con le c.d. "agorà democratiche", da parte del Partito democratico, a testimonianza di come la rivoluzione digitale stia contaminando il modo di "fare" politica dell'intero sistema partitico e sia ormai un elemento imprescindibile per cercare di comprendere la direzione verso cui si sta orientando il rapporto tra rappresentanti e rappresentati.

¹⁷⁷ P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 148.

2. Il Movimento 5 Stelle e la piattaforma “Rousseau”: descrizione introduttiva

Operativa a partire dal 2016, la piattaforma “Rousseau” ha costituito, sino a pochi mesi fa, il “Sistema operativo” del Movimento 5 Stelle ed è stata, nel tempo, progressivamente implementata con una serie di applicazioni e funzioni¹⁷⁸.

Una prima versione embrionale esisteva, per la verità, come si è visto *retro* al capitolo II, sin dal 2012, ma la piattaforma è entrata pienamente in funzione solo nel 2016, nel giorno della scomparsa, il 12 aprile, del suo ideatore, nonché ideologo del Movimento, 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 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”,

¹⁷⁸ Si precisa che, nel momento in cui si scrive, 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 risale alla primavera di quest’anno quando, dopo una serie di tensioni e dissidi, il 24 aprile 2021 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, di fatto, recentemente sostituito “Rousseau” con lo scopo di permettere di continuare a tenere online le consultazioni online degli iscritti al Movimento. Cfr., sul punto, T. E. FROSINI, *Le liti nel M5S sono la fine della politica affidata al web. Una proposta*, in *Formiche.net*, 8.5.2021.

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 disabilitazione della piattaforma a partire dall’aprile scorso.

Tra tutte queste applicazioni, tuttavia, quella è risultata centrale è stata la funzione “Vota”, 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 online¹⁷⁹.

¹⁷⁹ A conferma cfr. l’articolo 4, lettera a), dello Statuto del Movimento 5 Stelle in vigore dal 2017 al 2021, ossia durante il funzionamento della piattaforma, 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».*

Ed è proprio a partire dal ruolo centrale che ha assunto il momento del voto all'interno della logica complessiva della piattaforma che prenderà avvio la presente analisi.

2.1. 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 alla gestione interna del Movimento (espulsioni, nomina del capo politico, primarie online e via dicendo) ma anche, e soprattutto, decisioni politiche strategiche, come, per esempio, quelle in merito alle alleanze di governo¹⁸⁰.

Procedendo con ordine, prima ancora che venisse implementato “Rousseau” nel 2016, si ricordano anzitutto le votazioni tenutesi direttamente sul blog di Beppe Grillo, come quelle per la scelta della figura da candidare nel 2013¹⁸¹ e, nuovamente, nel 2015¹⁸² alla Presidenza della Repubblica, la decisione di abrogare il reato di immigrazione clandestina nel 2014¹⁸³, l'adesione all'EEFD a seguito delle elezioni europee sempre del 2014¹⁸⁴.

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 2017¹⁸⁵, la definizione del programma in vista delle elezioni politiche del 2018, l'approvazione del “Contratto di Governo” con la Lega per la

¹⁸⁰ A partire dal 2016, 334 sono state le votazioni svolte (con una media, quindi, di una ogni 4 giorni).

¹⁸¹ 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).

¹⁸² 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).

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ Il 78,1% dei votanti si espresse, in quell'occasione, a favore dell'entrata nel gruppo parlamentare in questione.

¹⁸⁵ I votanti in questo caso furono 37.442, di cui 30.936 favorevoli.

formazione del Governo Conte I nella primavera del 2018¹⁸⁶, la negazione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro dell'Interno Salvini nell'ambito del c.d. "Caso Diciotti"¹⁸⁷ nel febbraio 2019, la riconferma di Di Maio a Capo politico a seguito della sconfitta alle elezioni europee del 2019¹⁸⁸, il via libera alla formazione del Governo Conte II, fondato su un'alleanza tra Partito democratico e Movimento 5 Stelle nel settembre 2019¹⁸⁹, la decisione di partecipare con liste autonome nel novembre 2019 alle elezioni regionali in Calabria e Emilia Romagna¹⁹⁰, il via libera al c.d. "mandato zero" e alle alleanze locali nell'agosto del 2020¹⁹¹.

Tra le ultime votazioni più significative non può poi dimenticarsi quella che diede l'approvazione alla scelta del Movimento di appoggiare il nascente Governo Draghi, tenutasi l'11 febbraio 2021¹⁹², una volta che l'ex Presidente della BCE aveva già ottenuto l'incarico da parte del Presidente della Repubblica il 3 febbraio (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 80 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, anzi, 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 2021¹⁹³.

¹⁸⁶ Votarono 44.769 iscritti, di cui il 94% a favore.

¹⁸⁷ I votanti risultarono 54.417, di cui il 59,05% si schierò contro la decisione di concedere l'autorizzazione.

¹⁸⁸ Rousseau registrò un record di partecipazioni: 56.127 votanti, con l'80% di "sì" (44.849), e il 20% di "no" (11.278).

¹⁸⁹ In quell'occasione su ben 73mila votanti, 63mila votarono a favore.

¹⁹⁰ Votarono in quella circostanza in 27.273, su un totale di 125.081 aventi diritto iscritti.

¹⁹¹ In 39mila si espressero per la revoca del mandato zero, in 29mila a favore delle alleanze locali.

¹⁹² 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 %).; I dati riportati sono stati tratti dall'insieme delle informazioni disponibili direttamente sulla piattaforma. Un'analisi complessiva dei dati, sebbene solo fino alla fine del 2019, è rinvenibile anche in P. GERBAUDO, *op. cit.*, pp. 182-183.

¹⁹³ 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, *op.cit.*, pp. 159 ss.

Alla luce della ricostruzione sin qui operata, un primo elemento balza subito all'occhio dell'osservatore, ovverosia che, nell'ottica del sistema "Rousseau", centrale risultava proprio il momento del voto, quale espressione di volontà da parte del singolo iscritto.

Risulta, quindi, di fondamentale importanza comprendere con quali modalità siffatte consultazioni hanno avuto luogo.

Anzitutto, una prima caratteristica che può rilevarsi era la quasi totale assenza di regole predeterminate di carattere procedurale, che disciplinassero le procedure interne della piattaforma. L'art. 4 dell'ex Statuto del Movimento 5 Stelle, rubricato "Democrazia diretta e partecipata", delegava, di fatto, alla discrezionalità del Capo politico la decisione in merito all'indizione delle consultazioni online, cui potevano partecipare gli iscritti al Movimento da almeno 6 mesi¹⁹⁴. Era necessario esclusivamente un preavviso di almeno 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 anzidette, 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 stesse¹⁹⁵.

¹⁹⁴ L'art. 4 dello Statuto allora vigente recitava:

«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».

¹⁹⁵ L'art. 7 dell'attuale Statuto afferma:

«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:

- elezione del Presidente;
- elezione del Garante;
- elezione dei componenti del Comitato di Garanzia;
- elezione dei componenti del Collegio dei Proviviri;
- 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 Proviviri, o suoi singoli componenti;

Ne derivano, pertanto, votazioni attivate sulla base della mera discrezionalità del gruppo dirigente. 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 maggiormente di distinzione rispetto ad altre forme di partecipazione politica informatizzata, come per esempio quella di *LiquidFeedback* (su cui vedi *infra* paragrafo n.3), le quali sono state progettate per rendere le decisioni degli utenti visibili a tutti gli iscritti e sono dirette, soprattutto, a favorire la costruzione progressiva di proposte condivise dal basso, più che indire referendum su decisioni politiche strategiche¹⁹⁶.

Al contrario, “Rousseau” (ma lo stesso può dirsi della nuova piattaforma SkyVote) riduceva al minimo la discussione e il confronto dialettico - e quindi la dimensione deliberativa¹⁹⁷ -, 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 partito.

Conseguentemente gli iscritti sono stati 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 assumere¹⁹⁸. 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*).

- 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, ancorchè con provvedimento non definitivo, ed i Sostenitori».

¹⁹⁶ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 179-189.

¹⁹⁷ Cfr. P. GERBAUDO, *op.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».

¹⁹⁸ Cfr. P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 189, che parla in proposito di democrazia “controllata”. Cfr., anche, A. CARDONE, *op. cit.*, p. 67.

Ciò che si è prodotto è stato, quindi, quello di trasformare i referendum online in strumenti di mera ratifica di decisioni, in realtà, già assunte dalla leadership.

Lo testimoniano anche le modalità di formulazione dei quesiti, connotati spesso da una evidente carica suggestiva e condizionante.

Ne è conseguito che l'esito delle consultazioni interne si sono rivelate altamente prevedibili, 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 rispetto alle indicazioni del Garante, ossia Beppe Grillo, o dei Capi politici/Presidenti che si sono succeduti: la prima in coincidenza della già ricordata consultazione sull'abrogazione del reato di immigrazione clandestina; 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).

Un esempio del carattere tendenzialmente plebiscitario, etero-diretto e reattivo, piuttosto che 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 nei confronti del Ministro dell'Interno Matteo Salvini, a seguito della richiesta avanzata dal Tribunale di Catania, Sezione reati ministeriali, il 7 dicembre 2018 per il reato di sequestro di persona aggravato. La votazione, tenutasi il 18 febbraio 2019, dalle ore 11 alle 20 - in un breve lasso temporale quindi e 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 ambiguo¹⁹⁹, 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 rilevanza politica e 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 consultazione online sulla piattaforma, il 59,3% si esprime favorevolmente, pari a 44.177 voti, i contrari furono 30.360 (pari al 40.7 %).

¹⁹⁹ Su cui v. A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era del digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 592.

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, 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 elettronica (su cui *retro* capitolo II).

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 da un lato, in effetti, forme di consultazione telematica come quelle poc'anzi ricordate favoriscono la partecipazione degli iscritti alle scelte di vita del partito e talora consentono indirettamente (come nel "caso Diciotti" o nella scelta se 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 profili di criticità e contraddittorietà non possono essere trascurati.

Al netto, infatti, dei pur certificati problemi di sicurezza, integrità, manipolazione e tracciabilità delle operazioni di voto²⁰⁰, su cui in questa sede non ci soffermerà, ci troviamo di fronte, più che ad ipotesi di genuina democrazia diretta o di democrazia partecipativa, a forme di consultazione in cui la base viene sì chiamata a votare, ma

²⁰⁰ 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 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 www.movimento5stelle.it, www.rousseaumovimento5stelle.it, [www. Beppegrillo.it](http://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.

sostanzialmente per ratificare decisioni preconfezionate e calate dall'alto, in una logica prettamente *top-down*.

Lo scarso preavviso con cui le votazioni vengono indette, il breve tempo a disposizione per decidere (che tende a favorire, di conseguenza, la partecipazione degli iscritti tendenzialmente più attivi e più vicini alla linea del partito), i quesiti posti in maniera tendenziosa, spingono inevitabilmente la (ristretta) base a uniformarsi alle decisioni prese dal vertice. A ciò si aggiunga la quasi totale assenza di regole prestabilite che definiscano quando, su quali tematiche e con quali procedure la stessa debba essere consultata. La predeterminazione di quesiti e risposte congeniali a chi le ha formulate, il contingentamento dei tempi di discussione e votazione, nonché la restrizione della facoltà di scelta ad un secco “sì” o “no”, rischiano di rendere la partecipazione politica fittizia, senza alcuna minima opportunità di discussione e confronto²⁰¹.

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 partito²⁰².

²⁰¹ Su questi problematici aspetti connessi alle consultazioni via web, cfr. le riflessioni di S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, n. 4/1993, 574 ss; F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006, 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 comunicazione. Profili costituzionali e pubblicistici*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 349 ss; L. MOSCA, *Problemi e limiti del modello organizzativo “cybercratico” nell’esperienza del Movimento 5 Stelle*, in *Ragion Pratica*, n. 1/2015, p. 42; F. GALLO, *Lectio magistralis “Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione”*, in www.cortecostituzionale.it, pp. 4 ss; G. GIACOMINI, *Da Rousseau a rousseau.it. L’ideale della democrazia diretta attraverso il digitale*, in *Biblioteca della libertà*, n. 227/2020, pp. 1-40.

²⁰² 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, *op. 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 contraddittoria. 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*». Le prime 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.

Si assiste così ad una democrazia controllata dall'alto, ove gli iscritti sono relegati ad un ruolo meramente reattivo²⁰³ e dove il vertice continua a mantenere il primato sulle iniziative della base, il cui afflato serve più a sostenere gli obiettivi prestabiliti dall'organizzazione, che a incidere sull'effettiva direzione di marcia della stessa²⁰⁴. Una democrazia quindi né diretta, né partecipativa, ma piuttosto plebiscitaria, in cui il voto degli iscritti assume spesso la forma di mera ratifica o acclamazione di proposte predefinite.

Ad avviso di chi scrive, esistono, inoltre, quantomeno due ulteriori profili di criticità che caratterizzano simili forme di partecipazione politica digitalizzata.

Anzitutto, il frequente ricorso all'opinione della base (anche qualora fosse attuato secondo regole prestabilite, chiare e con cadenza regolare) determina un deresponsabilizzazione della classe politica di riferimento, rischiando di relegare a ruoli di meri portavoce i rappresentanti e accentuando, anziché ponendo rimedio, a quella tendenza alla verticalizzazione e al leaderismo, che, come è stato sottolineato in dottrina, si configura come l'anticamera delle democrazie illiberali²⁰⁵.

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 predeterminate 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 ai

²⁰³ P. GERBAUDO, *op. 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, prevalgono quasi sempre rispetto alla discussione aperta che consente ai partecipanti di definire anche qualitativamente il contenuto delle proposte*». Su questi aspetti v. anche A. CARDONE, *op. 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*».

²⁰⁴ M. CALISE, F. MUSELLA, *op. cit.*, p. 112, registrano la tendenza ad un restringimento degli spazi di democrazia interna a favore di coloro che li gestiscono dall'alto.

²⁰⁵ V. A. D'ATENA, *op. cit.*, pp. 587 ss.

parlamentari, i quali, come accennato in precedenza, si troveranno in grande difficoltà a giustificare un eventuale dissenso, con tensioni rispetto alla tenuta della garanzia costituzionale del libero mandato (anche se occorre, parimenti, precisare come non sussista alcun vincolo di carattere giuridico in tal senso, ma che simili condizionamenti operino piuttosto sul piano politico e delle relazioni interne parlamentari-gruppo di riferimento-dirigenza del partito). 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 dirompente²⁰⁶.

Un simile meccanismo non fa altro che esasperare, come si diceva, forme di personalizzazione, favorendo l'emersione di leadership carismatiche, in contraddizione con la promessa partecipazionistica di cui il Movimento (ma, vedremo a breve, anche gli altri partiti digitali) 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 o Luigi di Maio, per quanto riguarda il Movimento 5 Stelle, ma anche Pablo Iglesias con riferimento a Podemos in Spagna, di cui si dirà a breve al paragrafo n. 4), i quali affrontano la sfiducia crescente della base nelle organizzazioni e nelle istituzioni, cercando di creare un contatto personale attraverso la comunicazione sulla rete e presentandosi come persone comuni²⁰⁷.

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 ancora oggi una figura come Beppe Grillo esercita specie nei momenti e negli snodi più importanti della vita politica del Movimento 5 Stelle, da ultimo - come abbiamo potuto constatare - nella scelta di sostenere l'appoggio all'attuale Governo Draghi)²⁰⁸.

²⁰⁶ 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, *op. cit.*, p. 110.

²⁰⁷ Sul punto M. CALISE, F. MUSELLA, *op. cit.*, pp. 98-108. Cfr. P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 235, che osserva il seguente fenomeno: «il partito digitale è attraversato da una polarizzazione organizzativa che rafforza il centro e la periferia del partito 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)».

²⁰⁸ Cfr. P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 207, che evidenzia come spesso l'iper-leader «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».

In secondo luogo, per quanto facilitate dal mezzo informatico, simili forme di consultazione online si rivelano il più delle volte inadeguate 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»²⁰⁹. 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 retro capitolo I) e lo stesso dicasi per il modello, ormai al tramonto, del partito tradizionale di massa, caratterizzato da riunioni di segreteria, congressi ecc...

Riemerge, ancora una volta, 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 assolutamente marginale, se non del tutto assente.

La medesima tendenza è registrabile anche nella nuova piattaforma *SkyVote*, che prevede, peraltro, proprio come un'unica applicazione la possibilità di votare online (mentre non sono state, per il momento, implementate le funzioni riconducibili all'area Lex della piattaforma Rousseau, di cui si dirà a breve). Come testimoniato dalle (ancora) scarse votazioni che si sono tenute al momento in cui si scrive, la logica di fondo è la medesima dei referendum online di cui si è discusso nelle pagine precedenti.

Gli iscritti ricevono, infatti, ancora con poco preavviso, l'avviso 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). Una volta espressa la preferenza, viene loro inviato un codice OTP per confermare definitivamente il

²⁰⁹ A. D'ATENA, *op. cit.*, p. 590, che richiama la posizione di M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeord- neten Deutschland (1918)*, in Id, *Gesammelte Schriften*, II ed., Tübingen, 1958, 370 ss.

voto espresso. L'acquisizione del voto è, infine, assicurata dalla ricezione di una ricevuta del voto²¹⁰.

Al di là dei singoli aspetti procedurali e informatici che possono differire da una piattaforma ad un'altra, la logica di fondo pare, quindi, essere rimasta la medesima di "Rousseau": ossia, consultazioni online attivate in base alla scelta discrezionale dei vertici, in una logica prettamente *top-down*, tendenzialmente di carattere plebiscitario, con gli iscritti relegati ad un ruolo meramente reattivo.

2.2. Lex Iscritti e Lex Parlamento: la partecipazione dell'iscritto all'iniziativa legislativa

Orbene, chiariti i profili più problematici delle funzionalità della piattaforma Rousseau legate al voto, si ritiene ora utile spostare l'attenzione sull'analisi di quelle applicazioni, che invece erano dirette a consentire agli iscritti di interagire con i rappresentanti nella definizione delle proposte di legge (e che, come detto, non sono, peraltro, più contemplate nella nuova piattaforma SkyVote).

"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 intende sviluppare; la descrizione della proposta nel dettaglio; 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 la proposta. Dopo questo primo passaggio, si assisteva ad una fase successiva di "filtraggio"

²¹⁰ 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 ecc.. Maggiori informazioni sulla procedura di voto della piattaforma SkyVote sono, invece, disponibili al seguente link: <https://www.movimento5stelle.eu/votazione/>.

e “setaccio” da parte di una commissione di valutazione interna. Come poteva desumersi 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 richieste); 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 (ossia non poteva essere contraria alle decisioni espresse 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 avanzate²¹¹. Come si può 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. Da questo punto di vista, può allora affermarsi che esse si configurassero, almeno in linea di principio, come innovativi strumenti di democrazia partecipativa digitalizzata, in quanto diretti a favorire una migliore capacità di relazione tra rappresentanti e rappresentati²¹².

Si trattava di una modalità di interazione forse unica nel panorama politico italiano, dal momento che nessun partito ha mai previsto al proprio interno e in maniera strutturale simili forme di apertura e condivisione delle proposte di legge con la base elettorale 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 incostituzionalità). 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 inattuabili²¹³.

Non solo. Si era 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 normativi²¹⁴.

²¹¹ Alcuni dati consentono poi di prendere coscienza della dimensione della partecipazione 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. DESERIIS, *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. 57; dai dati reperibili sulla piattaforma - peraltro piuttosto scarni e frammentari - il numero di proposte caricate è successivamente aumentata fino a 928 nel 2019.

²¹² Secondo la già menzionata ed efficace espressione di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 295, su cui *retro* capitolo I paragrafo 3.1.

²¹³ Come rileva acutamente G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 196.

²¹⁴ Cfr. P. CERI, F. VELTRI, *op. cit.*, p. 207, che osservavano: «di 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».

Centrale risultava, inoltre, il momento in cui le proposte venivano scremate e selezionate. Si trattava di una fase chiaramente indefettibile, ma che era rimessa alla totale discrezionalità del Comitato di valutazione interno²¹⁵.

Ne deriva, come logica conseguenza, che 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 faceva 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 determinate esperienze di democrazia digitale²¹⁶.

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 digitalizzata, 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%)²¹⁷. Inoltre, non può nascondersi che tratto comune di

²¹⁵ Cfr. sul punto P. GERBAUDO, *op. cit.*, pp. 162-163; peraltro, una rapida 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, come abbiamo visto, la compatibilità a Costituzione fosse uno dei requisiti richiesti dalla piattaforma ai fini dell’ammissibilità delle proposte di legge provenienti dalla base.

²¹⁶ P. GERBAUDO, *op. cit.*, pp. 162-163, rileva che «i rappresentanti-relatori hanno in pratica ampia discrezionalità nel decidere quali commenti integrare nella proposta finale».

²¹⁷ Cfr. L. MOSCA, C. VACCARI, *op. cit.*, p. 230.

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 della democrazia digitale, dovrebbe anzi essere il tratto qualificante dell’applicazione delle ICT ai processi di partecipazione democratica, in tal caso infra-partitica²¹⁸.

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 c.d. 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 dei 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 stato modificato in modo significativo dai vertici.

In conclusione, può ragionevolmente 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 dovuto favorire una più genuina interazione sia tra iscritti e rappresentanti-relatori, che tra gli iscritti stessi.

Guardando al futuro, si può ipotizzare che, grazie all’accessibilità dello strumento informatico, sia possibile dare vita a modalità di interazione in cui il momento della discussione e del confronto non sia scisso, ma anzi strettamente interconnesso, con quello decisionale. Pertanto, se concepite e praticate come forme complementari e in alcun modo

²¹⁸ Cfr. P. GERBAUDO, *op. 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.*».

sostitutive del circuito democratico - rappresentativo, fondato sul filtro di intermediazione del partito, simili funzioni potrebbero (il condizionale è d'obbligo, dato che si tratta di esperienze ancora isolate e che hanno dimostrato, come si è visto, tutta una serie di criticità) favorire un riavvicinamento tra le istituzioni, in particolare le strutture di vertice dei partiti e i rappresentanti seduti in Parlamento, da una parte, e la società civile, dall'altra, rivitalizzando i canali della rappresentanza politica ed aprendo le forze politiche ad una maggiore capacità di ascolto nei confronti delle istanze provenienti dal basso e dagli iscritti in particolare.

Nonostante tale auspicio, il fatto che il Movimento 5 Stelle abbia, invece, deciso di abbandonare, almeno per il momento, tali applicazioni con il passaggio alla nuova piattaforma SkyVote, sembra, al contrario, suggerire che la volontà di implementare strumenti di autentica democrazia partecipativa e deliberativa risulti marginale, per lasciare spazio, invece, ad uno uso delle tecnologie sempre più per fini plebiscitari e leaderistici.

2.3. La dimensione infra-partitica del sistema “Rousseau”

Riprendendo, per un momento, l'interrogativo da cui è mossa la presente analisi può allora dirsi che la piattaforma Rousseau si sia fatta portatrice di diverse concezioni di democrazia contemporaneamente presenti al suo interno; se, pur con le criticità evidenziate, le funzioni “Lex” sembravano quantomeno porre le basi per un'implementazione, poi in verità mancata, di sistemi deliberativo-partecipativi, la componente, risultata dominante, dei referendum online, invece, si orientava verso forme di democrazia etero-diretta, plebiscitaria e reattiva, secondo logiche prettamente *top-down*.

Al di là delle considerazioni e valutazioni che possono farsi con riferimento al rendimento e agli esiti dell'esperimento “Rousseau”, ad avviso di chi scrive, è importante precisare che, in ogni caso, si è trattato, pur sempre, di mere modalità di organizzazione interna di una data formazione politica e che, quindi, debbono essere valutate entro una dimensione prettamente “infra-partitica”.

In altri termini, il sistema “Rousseau” (e lo stesso può dirsi 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 metodo che potrà portare con sé tutta una serie di problematiche e criticità, nonché destare alcune preoccupazioni verso forme di degenerazione cesarista e plebiscitaria, ma che rimane pur sempre “confinato” all’ambito dell’organizzazione interna della vita di una data formazione politica, senza che possa rilevarsi un’incidenza, quantomeno diretta, sulle regole che sovrintendono il sistema istituzionale complessivamente considerato.

In questo senso, sicuramente, le vicende più significative e che hanno generato le tensioni maggiori, data la rilevanza delle questioni sottoposte al voto online, sono state le già ricordate consultazioni inerenti la formazione del Governo Conte II e Draghi.

Nel primo caso, in particolare, 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, come da prassi, 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 maggiore partito della coalizione, il Movimento 5 Stelle. La consultazione online si è inserita, quindi, in un momento cruciale di un passaggio istituzionale particolarmente delicato (anche per il momento che il Paese stava attraversando, ossia in piena emergenza pandemica e con una crisi di governo) e, sebbene per un breve lasso di tempo, ha messo di fatto in “sospeso” l’iter di formazione del Governo o, più correttamente, lasciato in attesa i vertici del Movimento circa una decisione definitiva (stallo, tuttavia, rapidamente risoltosi, in particolare a seguito dell’esito positivo della consultazione sulla piattaforma e seguito, a breve distanza, dallo scioglimento della riserva da parte del Presidente incaricato e il successivo giuramento nelle mani Capo dello Stato).

La scelta da parte dei vertici del Movimento di far intervenire il voto sulla piattaforma in un simile frangente è stata probabilmente inopportuna, considerate, come si diceva, la tempistica con cui è stata richiesta la votazione e la particolare delicatezza del passaggio istituzionale e del momento in cui si inseriva.

Ciò nonostante, ad uno sguardo più attento, può affermarsi che si sia, nei fatti, trattato di una mera consultazione interna di uno dei due partiti che stavano procedendo alla formazione del nuovo Governo. La sospensione dell'iter di formazione dell'esecutivo di cui si diceva è avvenuta, in altri termini, esclusivamente sul piano politico, alla stregua di quanto potrebbe accadere, per esempio, nel caso in cui venisse convocata una riunione di segreteria per decidere la linea politica da seguire prima di dare il definitivo appoggio ad un governo.

Quanto si vuole affermare è, in altri termini, che simili consultazioni online, per quanto criticabili per le ragioni già più volte evidenziate nelle pagine precedenti, rientrano perfettamente entro i limiti tracciati dalla Costituzione, la quale lascia libertà a ciascuna formazione politica di determinare le rispettive modalità organizzative e decisionali interne.

Una scelta, quindi, che rimane confinata sul piano della mera opportunità politica, senza che derivi una lesione delle prerogative dei diversi soggetti istituzionali in campo.

Chi scrive è consapevole del fatto che, specie in caso di esito negativo della votazione, i dirigenti del Movimento si sarebbero trovati nella difficile condizione di assumersi la responsabilità di adeguarsi all'indicazione della base, con le relative conseguenze sulla nascita del Governo, oppure di smentirla (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).

La scelta di coinvolgere anche gli iscritti in simili delicate decisioni non ha posto, quindi, tanto problemi sul piano della legittimità costituzionale e della tenuta del sistema istituzionale nel suo insieme; piuttosto si è trattato di una scelta verosimilmente inopportuna, spia di quella degenerazione, questa sì preoccupante, in cui versa il sistema politico nel suo insieme. Degenerazione che vede, da un lato, una tendenza a forme di consultazione plebiscitarie della base (tanto è vero che, verosimilmente, ad avviso di chi scrive, simili consultazioni non sarebbero state indette se i vertici del Movimento non

fossero stati sufficientemente sicuri del risultato) sia e, forse soprattutto, ad una vera e propria de-responsabilizzazione dei rappresentati, che tendono, con simili pratiche, a “scaricare” il peso politico di scelte, politiche, difficili sulla base di riferimento, piuttosto che assumerle autonomamente e risponderne, in seguito, agli elettori.

Procedure come quella delle consultazioni online della piattaforma “Rousseau” non pongono quindi tanto un tema di legittimità e compatibilità ai principi dell’ordinamento costituzionale; piuttosto, oltre a tradire l’originario spirito partecipazionista di cui si erano fatte portatrici, sembrano essenzialmente favorire forme di etero-direzione e de-responsabilizzazione della classe dirigente, finendo per “verticalizzare” ancor di più le modalità di partecipazione infra-partitica (tanto che si è ragionato di leaderismo 2.0), secondo una tendenza peraltro in linea con quanto avviene oggi, sebbene in forme non digitalmente mediate, anche nella maggioranza delle altre formazioni che compongono lo spettro politico italiano²¹⁹.

2.4. Dall’utopica aspirazione verso la democrazia diretta ad una democrazia etero-diretta: plebiscitarismo 2.0

All’esito della presente indagine, e prima di passare all’esame di altre esperienze di democrazia digitale infra-partitica, è possibile formulare alcune considerazioni conclusive sul modello, *rectius* i modelli, di partecipazione di cui la piattaforma “Rousseau” si è fatta portatrice. Preliminarmente non può che riconoscersi l’indubbia carica innovativa di questo esperimento di *e-democracy*, che al momento non ha avuto eguali nel panorama politico italiano e che ha rappresentato un paradigma di riferimento anche a livello internazionale.

²¹⁹ Del fatto che il leaderismo e la personalizzazione siano ormai tratto comune di tutto il sistema politico si è già detto *retro* al capitolo II; sempre con riferimento alla crisi del Governo Conte I e alla nascita del Governo Conte II, di cui si è detto nel presente paragrafo, tale tendenza è stata testimoniata non solo dal Movimento 5 Stelle, ma anche dell’alleato di Governo di allora, ossia la Lega: basti ricordare che la scelta di innescare la stessa crisi del Governo Conte I 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 sembrano confermare la tendenza in atto ormai da diverso tempo. Sul punto, cfr. F. FERRARI, *Una vecchia questione: la democrazia nei partiti*, in *La Costituzione.info*, 5 settembre 2019.

La piattaforma presenta numerose e differenti sfaccettature, talvolta contraddittorie tra loro.

Da una parte, infatti, “Rousseau” ha implementato procedure decisionali che, a prima vista, potrebbero apparire di genuina democrazia diretta, come la possibilità di esprimere voti su tutta una serie di questioni tramite referendum online, votare l’espulsione dei membri del partito, scegliere i candidati in vista delle elezioni ecc. Ad uno sguardo più attento, tuttavia, sulla scorta delle criticità che si sono illustrate, soprattutto correlate, ad avviso di chi scrive, alla quasi totale assenza di criteri predeterminati su chi, come, quando e cosa decidere, simili pratiche tendono a deformarsi in forme di etero-direzione “dall’alto”, più che di autentica partecipazione “dal basso” (secondo una logica prettamente *top-down*, piuttosto che *bottom-up*).

Una valutazione in parte differente può, invece, formularsi con riferimento a quella componente della piattaforma dedicata all’iniziativa legislativa 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 - occorre tenere a mente nel momento in cui si allarga ad un numero potenzialmente indeterminato di soggetti la possibilità di prendere parte ai processi decisionali.

L’idea, infatti, che ai cittadini (*rectius* gli iscritti al Movimento) possa essere data la possibilità di interagire con i rappresentanti nella proposta, elaborazione e definizione dei progetti di legge può essere vista come un tentativo, apprezzabile, per quanto perfezionabile, di riavvicinamento della società civile alle istituzioni, nonché di dinamizzazione del rapporto tra rappresentanti e rappresentati.

Trattasi, come si è già avuto modo di precisare, di forme nuove di democrazia “partecipativa digitalizzata” (mentre risulta del tutto fuorviante il riferimento alla democrazia diretta, già solo se si considera che - fortunatamente - l’ultima parola spetta sempre e comunque ai parlamentari). Eco di una simile impostazione è rinvenibile nell’esperimento delle c.d. agorà democratiche oggi sperimentate dal Partito democratico (su cui *infra* par. n. 5).

Permane, tuttavia, il fatto che anche queste aree della piattaforma scontano l’assenza di autentiche opportunità di discussione, dialogo, confronto tra gli iscritti e che, più in generale, nell’ecosistema della piattaforma Rousseau a queste funzioni è stato nei fatti riconosciuto un ruolo piuttosto marginale. La dimensione deliberativa, infatti, risulta quasi del tutto assente. Ne consegue che eventuali voci dissenzienti trovano molta difficoltà ad emergere, risultando così soffocata sul nascere un’autentica dialettica infra-

partitica. Consentire questo genere di dibattiti significherebbe, invece, proprio creare le condizioni per l'emergere di linee politiche alternative e potenzialmente conflittuali.

Quale allora il contributo complessivo della piattaforma "Rousseau", dopo oltre 5 anni di operatività, al funzionamento del sistema democratico-rappresentativo?

Una prima considerazione che si può formulare è la seguente: la piattaforma, specie per la parte dedicata ai referendum online, alla selezione delle candidature, alla scelta del Capo politico, pur aumentando apparentemente i canali di partecipazione, ha avuto l'indesiderabile effetto di ingrandire, anziché ridurre, le distorsioni della c.d. "democrazia del pubblico", di cui si diceva *retro* al capitolo II. 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 elettronica²²⁰. 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 e con metodo democratico, come richiederebbe l'art. 49 della Costituzione, alle decisioni su cui è stato interpellato.

Gli strumenti di democrazia elettronica divengono così mezzi attraverso cui i leader cercano di costruire un rapporto sempre più immediato e diretto con i propri elettori, con una sorta di mobilitazione permanente ed un clima perenne di campagna elettorale.

Ad instaurarsi è, allora, una forma di rappresentanza politica - quella virtuale- immediata, mediale, 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-cofenzionate dalla dirigenza*»²²¹. 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 perplessità.

Un secondo profilo di criticità deriva dal fatto che la piattaforma non sempre ha favorito la discussione pubblica e la mediazione, che dovrebbero svolgersi nella società civile, così come in Parlamento. Infatti, le possibilità di incontro tra opposte idee è stata ridotta e la tendenza riscontrata è stata piuttosto quella di una polarizzazione, piuttosto che una

²²⁰ Sul punto v., in particolare, F. GALLO, *op. cit.*, pp. 5 ss.

²²¹ Così M. MANDATO, *La partecipazione politica attraverso Internet: recenti riflessioni sulla democrazia elettronica*, A proposito dei volumi di G. Gometz, *Democrazia elettronica: teorie e tecniche*, Pisa, Edizioni Ets, 2017, e G. Fioriglio, *Democrazia elettronica: presupposti e strumenti*, Padova, Cedam, 2017, in *Nomos*, n. 1/2018, p. 19.

risoluzione delle fratture nella base di riferimento. Infine, va sottolineato che il rischio di iniziative del genere 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, magari nell’indifferenza della maggioranza degli iscritti e degli elettori, hanno partecipato a consultazioni online a cui erano particolarmente interessati.

Ne deriva che sistemi siffatti, istituiti senza prevedere, ad esempio, come invece si potrebbe ipotizzare, quorum minimi per la validità delle consultazioni, rischiano di imporre ai cittadini «*un insostenibile onere di sorveglianza su tutte le consultazioni lanciate sul web, a tutti i livelli e su qualsiasi tema*»²²² e ad imporre, surrettiziamente, ai rappresentanti la volontà di una (esigua) parte dei rappresentati.

In altri termini, è concreto il rischio che simili declinazioni di *e-democracy*, 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 (l’iper-leader del momento, come si diceva) si “alleano” con una base di super-volontari e militanti attivi, con la quale ricercano costantemente una connessione.

Il bilancio, quindi, dopo oltre 10 anni di vita del Movimento 5 Stelle e un lungo periodo di operatività della piattaforma “Rousseau”, sembra, ad avviso di chi scrive, presentare più luci che ombre. Se le aspirazioni all’implementazione di forme di democrazia diretta erano verosimilmente utopiche e irrealizzabili sin dal principio (e, peraltro, poco auspicabili in un sistema rappresentativo e parlamentare come è quello italiano), la carica partecipativa di cui la digitalizzazione si sarebbe potuta fare portatrice avrebbe potuto rappresentare verosimilmente un’opportunità di rinnovamento e di slancio per la partecipazione politica.

Le aspirazioni partecipazioniste sono state, tuttavia, frustrate dall’involuzione verso forme di cesarismo e plebiscitarismo 2.0, accentuando, pertanto, anziché ponendo rimedio alla crisi della partecipazione e della rappresentanza politica, che, ormai, da lungo tempo, affliggono il sistema politico-partitico.

Che la nuova piattaforma SkyVote, scelta per il “nuovo corso” del Movimento 5 Stelle, presenti solo la possibilità di porre in essere consultazioni online “binarie” o comunque limitate a scelte ristrette, non fa altro che confermare i timori e i rilievi critici espressi e

²²² G. GOMETZ, *op.cit.*, p. 111.

testimonia che una democratizzazione e un'apertura dei canali della partecipazione politica è rimasto, per la maggior parte, sulla carta.

3. Il Partito Pirata tedesco e la piattaforma *LiquidFeedback*

Ancor prima dell'avvento in Italia dell'ecosistema "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 stata sicuramente *LiquidFeedback*, utilizzato, in particolare, dal Partito Pirata tedesco (*PiratenPartei*) nel periodo compreso tra il 2010 e il 2015²²³.

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*»²²⁴.

Fu scelto dal Partito Pirata (ed anche da altre minori formazioni), proprio con l'intento di favorire un'apertura alla società civile e valorizzare il ruolo degli iscritti nei processi di partecipazione interna²²⁵. La piattaforma si caratterizza per un approccio di carattere fondamentalmente deliberativo-collaborativo, che mira a garantire la continuità, 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, su "referendum-dilemma", impostati su scelte "secche" binarie, e, quindi, sulla necessità di addivenire ad una decisione "si/no" in tempi celeri²²⁶.

L'*iter* di discussione e votazione delle proposte, in particolare, si articola nelle seguenti fasi²²⁷:

²²³ 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, *European E-Democracy in Practice*, cit., pp. 237 ss.

²²⁴ Cfr. <https://liquidfeedback.com/en/>.

²²⁵ P. GERBAUDO, *op. 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».

²²⁶ Cfr. P. GERBAUDO, *op. 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».

²²⁷ Cfr. A. PAULIN, *Through liquid democracy to sustainable non-bureaucratic government. Harnessing the power of ICTs for a novel form of digital government*, *JeDEM*, 6(2), 2014, pp. 216–230; K.A. KLIMOWICZ, *The role of digital tools in the development of citizen-centered politics*, in L.

- a) l'iniziatore, iscritto alla piattaforma, avanza una proposta all'interno di una sorta di "bacheca delle idee", al fine di cercare il sostegno degli altri membri;
- b) se la proposta raggiunge un determinato *quorum*, almeno del 10%, ossia raccoglie una sufficiente manifestazione di interesse da parte dei membri della comunità virtuale, può passare alla successiva fase di revisione²²⁸, quando gli altri utenti possono fornire *feedback* attraverso commenti e proposte emendative²²⁹;
- c) esaurita questa fase, la proposta viene rivista dagli iniziatori sulla base dei *feedback* ricevuti; successivamente è "congelata", ossia non è più modificabile, e viene messa ai voti della comunità, utilizzando, in particolare, il c.d. metodo "Schulze". Trattasi di un sistema di voto preferenziale, che consente di esprimere una preferenza comparativa sulle diverse alternative presentate al voto²³⁰.

JONAK, N. JUCHNIEWICZ, R. WŁOCH (a cura di), *Digital ecosystems. Society in digital age*, Varsavia, 2016, pp. 59-72.

²²⁸ In caso contrario, l'iniziativa fallisce e si ferma, anche se rimane nel database storico per una eventuale successiva consultazione.

²²⁹ 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 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 votes.*».

²³⁰ 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 (Si), astensione (astenuito) 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.

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 *LiquidFeedback* 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 (ed esempio, Economia, Ambiente, Tempo libero, Politica estera ecc...). Anche queste possono essere settate 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 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 sistema²³¹.

Una caratteristica fondamentale e distintiva di *LiquidFeedback* è legata al fatto che il sistema ammette la possibilità del voto per delega: gli utenti possono, in altri termini, delegare il proprio voto ad una persona di fiducia (c.d. *proxy*) e generalmente competente nella materia oggetto di deliberazione. Trattasi, quindi, 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

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).

²³¹ Cfr. G. GOMETZ, *op.cit.*, p.182.

diritti di partecipazione e di voto, qualora l'iscritto non abbia intenzione o sia impossibilitato, per le più svariate ragioni, ad esercitarli²³².

Scopo di *LiquidFeedback* è, in altri termini, attribuire agli utenti il massimo grado di controllo sulle attività di deliberazione politica che si svolgono in seno alla piattaforma e sul 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 personale²³³. Ciò, peraltro, 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, così come è possibile che, a sua volta, il delegato deleghi il pacchetto di preferenze affidatigli ad un altro delegato²³⁴. 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 deleganti²³⁵.

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,

²³² Cfr. P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 158; G. GOMETZ, *op. 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 sub-delegando altri soggetti, alla partecipazione personale e diretta a tutte le iniziative e votazioni che quotidianamente vengono discusse e hanno luogo in senso alla piattaforma)».

²³³ Cfr. N. MENDOZA, *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.

²³⁴ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 182-186.

²³⁵ V. G. GOMETZ, *op. cit.*, 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 «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)».

per tutti gli iscritti, conoscere chi e come abbia votato. Anche le deleghe sono pubbliche: in questo modo è, quindi, possibile individuare eventuali concentrazioni di potere, determinare chi le alimenta, verificare eventuali catene fiduciarie interne.

È stato, così, rilevato come *Liquidfeedback* miri «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»²³⁶.

Proprio il profilo della trasparenza si è rilevato punto di forza, ma anche tallone di Achille di tale esperienza di democrazia digitale²³⁷.

Nel modello di democrazia rappresentativa, come abbiamo avuto modo di constatare *retro* al capitolo I, la regola generale è quella della personalità e segretezza del voto degli elettori. Ciò stride sia con il modello della delega, che frustra il carattere eminentemente personale del voto dell'elettore, che della totale trasparenza: se per i rappresentanti vige, infatti, la regola del voto palese, salve le ipotesi in cui, quantomeno con riferimento all'ordinamento italiano, i regolamenti parlamentari prescrivono la segretezza, e ciò al fine di garantire l'assunzione di responsabilità delle scelte, l'elettore è tenuto rispondere solo a se stesso nell'esercizio del diritto fondamentale di voto e deve essere protetto rispetto a forme di controllo o coercizione (sulla necessaria segretezza del voto si rinvia *infra* sezione III del presente capitolo).

Tale distinzione, apparentemente pacifica, viene, tuttavia, ad essere messa in discussione da strumenti come *LiquidFeedback*, dove non sempre è possibile distinguere le due categorie -rappresentati e rappresentanti - stante il fatto che gli utenti possono passare, appunto "liquidamente", dall'una all'altra categoria²³⁸. Si tratta di una caratteristica insita in questi strumenti non a caso definiti di democrazia liquida (c.d. *liquid democracy*), 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: iniziativa, discussione, voto, promulgazione»²³⁹.

Una forma di democrazia in cui il difetto di anonimità e segretezza è, quindi, strutturale e ineliminabile, discendendo dall'idea che gli utenti debbono essere responsabili delle

²³⁶ G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 187.

²³⁷ 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.

²³⁸ Cfr. A. ADLER, *Liquid democracy in Deutschland*, in *Zur Zukunft digitaler politischer Entscheidungsfindung nach dem Niedergang der Piratenpartei*, Bielefeld.

²³⁹ G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 187.

proprie scelte politiche. Un modello che si allontana, tuttavia, dai canoni tradizionali della democrazia rappresentativa, tanto è vero che *LiquidFeedback* ha mostrato ben presto diverse contraddizioni: alcuni membri della piattaforma pretesero, per esempio, di utilizzare uno pseudonimo, proprio al fine di proteggere la loro identità, cosa che, tuttavia, minacciava la verificabilità delle operazioni richieste dalla piattaforma.

L'incapacità di tenere insieme le 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)²⁴⁰. Se ci si riferisce all'esperienza del Partito Pirata tedesco può, infatti, rilevarsi come la piattaforma sia 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»²⁴¹.

Per concludere, può, quindi, rilevarsi che il *software* esaminato presenti caratteristiche quali la delega del voto a fiduciari, la revocabilità della stessa, l'assenza di segretezza, che, a ben vedere, stridono con i principi che sovrintendono il modello rappresentativo²⁴² (sebbene rimangano, anche in questo caso, confinate entro una dimensione infra-partitica e, pertanto, vadano valutate nei termini opportuni, senza eccedere in preoccupazioni eccessive; basti, a tal riguardo, ricordare che le decisioni adottate non sono state nella maggioranza dei casi considerate come vincolanti, bensì dotate di mero valore informativo e consultivo, dai vertici di partito e, correlativamente, dai rappresentanti seduti in Parlamento)²⁴³. Allo stesso tempo, l'esperienza implementata, in particolare, dal Partito Pirata tedesco presenta caratteristiche di sicuro interesse: trattasi, infatti, di un

²⁴⁰ 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.

²⁴¹ G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 189.

²⁴² G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 188 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*».

²⁴³ 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, *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*».

esperimento, per quanto - come si diceva - incompiuto, di democrazia digitale di stampo deliberativo, il cui scopo essenziale è quello di stimolare il momento della discussione e del confronto tra i partecipanti, in condizioni di eguaglianza e trasparenza, sulle tematiche di attualità e per la costruzione di proposte, senza che questo si traduca necessariamente in una effettiva capacità di assunzione di decisioni vincolanti per la comunità politica o per la generalità dei consociati²⁴⁴.

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 politica²⁴⁵), grazie anche alla personalità e al carisma di Pablo Iglesias, che ne diviene il leader e l'ideologo di riferimento²⁴⁶.

Pur avendo una struttura burocratica di partito più strutturata rispetto a quella del Movimento 5 Stelle o del Partito Pirata tedesco (su cui, *retro*, paragrafi nn. 2-2.1-2.2-2.3-2.4-3) e un'ideologia di riferimento di matrice tendenzialmente progressista che lo avvicina ai modelli "tradizionali" di partito, *Podemos* si è dotato, sin dalla sua nascita, di diversi strumenti digitali di partecipazione e di interazione²⁴⁷. Tra i principali obiettivi del programma politico del partito vi è, infatti, quello di promuovere la partecipazione dis-

²⁴⁴ Proprio queste contraddizioni e la scarsa incisività dello strumento hanno spinto i vertici del Movimento 5 Stelle ad abdicare all'idea di servirsi di *LiquidFeedback*, decidendo al contrario di costruire una piattaforma che fosse alternativa, ossia proprio la piattaforma Rousseau; cfr., ad esempio, 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 afferma perentoriamente «*Liquid feedback 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*».

²⁴⁵ 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, attestandosi al 12,84% delle preferenze. OGGI fa parte di una maggioranza di centro-sinistra a sostegno del Governo Sanchez II, in coalizione con il PSOE, il PSC e l'IU.

²⁴⁶ Dopo un lungo periodo al vertice del movimento Iglesias è stato, di recente, sostituito da Ione Belarra, Ministro per i Diritti sociali del Governo Sanchez II, come segretario di partito <https://elpais.com/espana/2021-06-13/las-primarias-de-podemos-sin-pablo-iglesias-en-directo.html>

²⁴⁷ Cfr. E. FITTIPALDI, *Podemos. Un profilo organizzativo*, Meltemi, Roma, 2021, pp. 1-200.

intermediata per il tramite dello strumento digitale e sfruttare i social media come strumento di mobilitazione della base²⁴⁸.

Dalla sua fondazione, nel 2014, *Podemos* ha lanciato e implementato diverse piattaforme e portali online, basati essenzialmente su *software open source*, e, in particolare, *Participa* e *Plaza Podemos*.

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, 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 Pablo Iglesias²⁴⁹. Similmente, il mese successivo, si tenne una nuova consultazione online in merito all'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: anche 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)²⁵⁰.

²⁴⁸ Cfr. <https://podemos.info/en/bloque/horizonte-digital-nueva-economia/>.

²⁴⁹ 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.

²⁵⁰ 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.

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, è stata la consultazione, indetta nel maggio 2018, sulla c.d. 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 e costosissima 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 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 stampa²⁵¹. 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.

Si può, quindi, rilevare, anche in questo caso, una degenerazione verso un modello di interazione *top-down*, secondo il quale i vertici esercitano una forte influenza sulla *membership* 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 puramente reattivo²⁵².

In analogia con quanto si è potuto constatare con riferimento al Movimento 5 Stelle, ciò è confermato dal fatto che la base si uniformi sistematicamente alle indicazioni provenienti dall'alto, con percentuali talora addirittura "bulgare", come i dati sopra-ricordati dimostrano.

²⁵¹ Cfr. 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.

²⁵² Cfr. P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 189.

Il secondo portale del sistema online di *Podemos* è, invece, *Plaza Podemos*, che funge da spazio dedicato alla discussione interna²⁵³, prima ospitato sul *software* Reddit e oggi su *Consul*, che si definisce «*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 che, 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 ciudadanas Podemos*, che rappresenta un'interessante modalità di costruzione di iniziative e proposte “dal basso”.

Secondo la procedura stabilita, quando una proposta raggiunge un certo numero di voti positivi (equivalente allo 0,2% degli utenti registrati), deve ottenere il sostegno del 2% dei membri prima che venga inviata una notifica via e-mail a tutti i membri registrati di *Podemos*. Se poi la proposta raggiunge il 10% dell'appoggio da parte dei membri entro un termine stabilito (in genere circa 3 mesi), passa alla fase di bozza finale. A questo punto l'iniziatore o gli iniziatori entrano in un gruppo di lavoro con i funzionari del partito al fine di “co-produrre” un documento finale, che dovrebbe poi essere votato dagli iscritti. Se il testo viene approvato, da quel momento, è vincolante per il partito.

Nell'ottica dei promotori tale meccanismo consentirebbe ai partecipanti sia di confrontarsi e creare luoghi di confronto, sia di determinare e condizionare l'agenda politica²⁵⁴. Tuttavia, è pur vero che nessuna ICP è mai arrivata alla fase di voto finale, dal momento che il quorum richiesto del 10% dei voti favorevoli dei membri iscritti si è

²⁵³ Su cui l'analisi di R. BORGE, E. SANTAMARINA, *From protest to political parties: Online deliberation in the new parties arising in Spain*, in *Media Studies*, n. 7/2016, pp. 104-122.

²⁵⁴ 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, *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-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*».

rivelato troppo alto per essere raggiunto. Questo fallimento testimonia un profilo importante e che ritroviamo 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 è 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 più²⁵⁵.

Proprio per tale ragione, la previsione di limiti alla possibilità di sottoporre e, soprattutto, portare avanti proposte nate dal basso pare inevitabile. Una simile esigenza era riscontrabile già nella piattaforma Rousseau, che tuttavia non aveva 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 poi alle fasi successive. La previsione di un *quorum*, quindi, è da salutarsi favorevolmente, stante il fatto che si configura come un criterio obiettivo, che limita la discrezionalità da parte del gruppo dirigente circa la valutazione delle proposte che dovessero provenire dagli iscritti; allo stesso tempo, l'esito che si è nei fatti prodotto, quantomeno con riferimento all'esperienza di *Podemos*, è stato sostanzialmente quello di disabilitare lo strumento, proprio per la scarsa partecipazione e un generale disinteresse della maggioranza degli iscritti nei confronti del procedimento di stesura delle proposte programmatiche.

5. Le "agorà democratiche": cenni sul percorso di democrazia partecipativa avviato dal Partito Democratico

A conclusione della presente analisi dedicata all'applicazione delle ICT ai processi di partecipazione democratica infra-partitica, può essere di interesse formulare alcune riflessioni sul progetto avviato negli ultimi mesi²⁵⁶ dal Partito Democratico.

²⁵⁵ Cfr. G. GOMETZ, *op. 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».

²⁵⁶ La sperimentazione è partita nel luglio del 2021, ma è solo da mese di settembre scorso che è divenuta pienamente operativa.

Trattasi delle c.d. “agorà democratiche”, concepite al fine di creare spazi di incontro virtuali e/o fisici, raccogliere idee provenienti dalla società civile, far dialogare militanti del partito e non iscritti al fine addivenire alla definizione di una serie di proposte concrete, che dovranno entrare nell’agenda del partito.

A tal fine, è stata costruita una 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*»²⁵⁷.

Il progetto viene presentato come «*uno dei più grandi esperimenti di democrazia partecipativa del Paese*» e dovrebbe concludersi entro il 31 dicembre 2021.

Si struttura, in particolare, in due momenti fondamentali:

- 1) le c.d. “agorà democratiche”, ossia eventi di una giornata (in presenza, online o in modalità ibrida), in cui i partecipanti sono chiamati a discutere ed avanzare proposte riferibili a due grandi tematiche individuate dal partito: “l’Italia che vogliamo”²⁵⁸ e “La Democrazia che vogliamo”²⁵⁹, a loro volta suddivise ciascuna in 6 sotto-categorie.
- 2) la successiva discussione sulla piattaforma comune, allo scopo di individuare le 100 proposte prioritarie emerse dalla discussione e dal confronto in seno alle singole agorà.

Procedendo con ordine, va anzitutto rilevato che, al fine di organizzare un’agorà, è sufficiente iscriversi alla piattaforma, accettando la carta dei valori allegata, le condizioni di servizio e effettuando una piccola donazione. Non è necessario, invece, essere iscritti al partito. Affinché l’agorà sia approvata, è richiesto che a “sostenerla” siano almeno 10 iscritti al Partito democratico e 10 non iscritti, che identifichino la categoria tematica più

²⁵⁷ La piattaforma, denominata “Agorà Democratiche”, è rinvenibile al seguente link: <https://decidim.agorademocratiche.it/pages> e si serve, in particolare, di Decidim, un *software open source*.

²⁵⁸ L’area viene descritta sulla piattaforma come segue: «*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*».

²⁵⁹ Questa seconda area tematica viene 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*».

vicina all'argomento specifico che intendono discutere. Superata la fase di approvazione, il calendario dell'agorà è visibile sul portale della piattaforma e possono parteciparvi tutti gli iscritti alla stessa, semplicemente registrandosi all'evento e presentandosi nel luogo dell'incontro o collegandosi al *meeting* organizzato online nel giorno stabilito.

Scopo dell'agorà è essenzialmente quello di avviare una discussione tra i partecipanti, al fine di addivenire alla presentazione di alcune proposte concrete (massimo 5) da caricare successivamente sulla piattaforma. Interessante notare come si richieda una completa eguaglianza tra i partecipanti, che debbono godere ciascuno di almeno 5 minuti di parola. Un ruolo centrale è affidato ad un "moderatore", che deve sovrintendere il corretto svolgimento della sessione e a cui spetta il compito, terminata la discussione, di elaborare una serie di proposte da sottoporre al voto dei partecipanti (è anche possibile, tuttavia, che sia posto in essere un processo più lungo e articolato, le c.d. "agorà avanzate", in cui le proposte siano elaborate da sotto-gruppi di lavoro, tenuti a "fondere" le diverse idee emerse e tradurle in proposte concrete)²⁶⁰. Ad ogni modo, una volta definite le proposte, si passa al momento della votazione, che a seconda della modalità scelta per l'agorà dovrà essere online o in presenza. Le 5 proposte più votate saranno caricate sulla piattaforma comune, compilando una scheda contenente titolo, descrizione dettagliata, categoria, problema che vuole essere affrontato, persone/ realtà/istituzioni da coinvolgere.

Il secondo momento consiste nella discussione delle proposte avanzate dalle diverse agorà nella piattaforma comune. I partecipanti possono scegliere quali proposte sostenere, commentarle con un giudizio sintetico, commentare i giudizi espressi dagli altri partecipanti, esprimendo, tuttavia, semplicemente di essere a favore o contrari.

Al termine del processo, verranno identificate 100 proposte prioritarie.

Secondo quanto disponibile attualmente sulla piattaforma, il Partito democratico si impegna ad effettuare tale selezione sulla base di criteri oggettivi, che tengano conto del sostegno e della discussione attivatasi sulla piattaforma e, successivamente, secondo "un patto di partecipazione", a portare avanti il 50% delle proposte prioritarie. Si afferma, in particolare, che le proposte saranno selezionate dalla dirigenza del partito *«in modo trasparente, anche utilizzando strumenti previsti dallo Statuto ma mai adoperati (es.*

²⁶⁰ Dal manuale metodologico presente sulla piattaforma si prevede 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».*

referendum degli iscritti). Per le proposte che non saranno selezionate, il PD si impegna a motivare la scelta e a descrivere le iniziative alternative che saranno intraprese».

Trattasi di un progetto sicuramente di rilievo e su cui possono formularsi alcune considerazioni, provvisorie e parziali, stante il fatto che, nel momento in cui si scrive, esso è ancora in fieri.

Anzitutto, è certamente interessante come nel documento stesso di presentazione della piattaforma si voglia specificare, tra i primi punti, la distanza rispetto al modello del sistema “Rousseau”. Può leggersi, infatti, che *«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 potuto constatare, la piattaforma Rousseau non si configurava come uno strumento di democrazia diretta, e quindi il riferimento è in questo senso errato, ma, al contempo, è pur vero che la sperimentazione portata avanti dal Partito democratico sembra fondarsi su di una logica differente rispetto a quella portata avanti dal Movimento 5 Stelle. Non si tratta, infatti, di una piattaforma di cui il partito si serve per assumere decisioni interne, selezionare candidature e, quindi, in cui il momento della votazione, impostata secondo uno schema binario, risulta centrale, ma che è funzionale piuttosto a favorire il confronto e il dialogo tra i cittadini, al fine di costruire quella che potrebbe essere, almeno in parte, l’agenda del partito in futuro.

L’idea, quindi, sembra quella di dare vita, grazie alle opportunità offerte dalla tecnologia, ad un portale di democrazia partecipativa digitale, aperto a tutta la società civile, dal momento che – e trattasi di un profilo non secondario e ancora di distinzione rispetto al “modello Rousseau” – l’esperimento delle agorà digitali è accessibile anche a coloro che non sono necessariamente iscritti al partito (anzi, per l’approvazione di un’agorà si richiede proprio che almeno il 50% dei sostenitori sia non militante).

L’identificazione di luoghi di confronto e di dialogo, che siano diretti alla costruzione di proposte sulle tematiche più diversificate, sembrano ispirarsi alla filosofia di fondo della democrazia partecipativa intesa, come si è potuto verificare al capitolo I, come “relazionamento” della società con le istituzioni (in questo caso, il partito di riferimento quale corpo intermedio).

Certamente alcune perplessità e rilievi non mancano.

Ad esempio, in merito all'effettiva capacità di auto-gestione dei partecipanti all'agorà e sul poco tempo a disposizione (una giornata solamente) per definire una serie di proposte concrete, serie, strutturate ed effettivamente realizzabili.

In secondo luogo, la successiva fase di discussione in seno alla piattaforma potrebbe scontare il fatto di ridursi ad un mero "click" a sostegno o meno di una data proposta, senza che siano predisposti spazi adeguati di confronto e di dibattito e, quindi, finendo per scontare molti dei limiti già evidenziati rispetto alla funzione "Lex" della piattaforma Rousseau. Il rischio, in altri termini, che lo spazio deliberativo sia limitato solo al momento preliminare dell'agorà, ristretto quindi ad un numero limitato di persone, per poi scomparire nella successiva fase di scelta delle proposte prioritarie. Non può, inoltre, non rilevarsi che la decisione finale rimanga saldamente in mano ai dirigenti di partito e che, almeno per il momento, i criteri, in base ai quali dovranno essere scelte le proposte da far entrare nell'agenda (ad esempio, traducendole in proposte di legge, in modifiche statutarie e altri interventi) rimangono piuttosto vaghi e generici.

Il ruolo e la funzione di filtro partito rimangono, pertanto, decisivi.

Infine, non va dimenticato che rispetto ai modelli e alle strutture organizzative di cui si è discusso nei paragrafi precedenti, trattasi di un'esperienza temporanea: in questo caso, non si assiste, infatti, ad una strutturata piattaforma del partito, quanto più al ricorso allo strumento digitale per una specifica occasione, temporanea e transitoria, di "apertura" alla società civile, al fine di dare vita nuova linfa ai canali di partecipazione politica.

6. Considerazioni conclusive: i partiti digitali tra aspirazioni partecipazioniste e involuzioni leaderistico-plebiscitarie

Nel tirare le fila delle riflessioni emerse nelle pagine precedenti, può essere utile fissare alcuni punti fermi e così provare a rintracciare una serie di linee di tendenza comuni.

Anzitutto, è innegabile che la rivoluzione digitale sia stato un vero shock per il sistema politico-partitico, mettendo in discussione le modalità di organizzazione interna e di relazione con la società sino a quel momento sperimentate dai partiti²⁶¹.

²⁶¹ Sul punto v. la ricostruzione di M. CALISE, F. MUSELLA, *op. cit.*, p. 109-110, che sottolineano come «dopo la personalizzazione, il secondo più recente processo che fa deflagrare la vecchia organizzazione dei partiti è la digitalizzazione [...] Quando i social media assurgono a circuito

Una simile considerazione discende dal combinato disposto delle considerazioni sviluppate nella presente sezione, dedicata, nello specifico, alla digitalizzazione dei processi di partecipazione dei cittadini *all'interno* dei partiti, e in quella precedente, in cui ci si è soffermati, invece, sui riflessi che la nuova realtà digitale sta producendo con riferimento alla comunicazione politica online e, quindi, al modo di intendere la relazione rappresentanti-partiti-rappresentati *all'esterno* dei canali e delle articolazioni partitiche. Gli esiti di questi due processi - che hanno agito in sinergia - interessano, come si è potuto rilevare, anche quei partiti che, pur non mettendo al centro della loro ideologia e del loro programma politico l'uso e l'implementazione della tecnologia al fine di costruire un nuovo legame tra eletti ed elettori, hanno risentito, inevitabilmente, dei cambiamenti dettati dalla nuova realtà digitale.

A venire in rilievo è, in particolare, la distinzione tra c.d. *legacy organisation* e *netroot organization*²⁶².

Le prime sono quelle formazioni politiche esistenti già prima dell'avvento dell'era digitale e che cercano oggi, faticosamente, di adeguarsi al nuovo contesto. Esse si caratterizzano per un uso della tecnologia essenzialmente per la comunicazione "esterna" e, in misura minore, se non per nulla, per le funzioni interne. Basti pensare, con riferimento al contesto italiano, a formazioni come la Lega, la quale ha saputo fare un uso sapiente degli strumenti di comunicazione online, al fine della costruzione del consenso e di una forte personalizzazione nella relazione con la base elettorale (su cui *retro* sezione I del presente capitolo), pur non essendo classificabile come un partito digitale in senso stretto. O allo stesso Partito Democratico che, pur conservando una struttura partitica non informatizzata, bensì più "tradizionale", sta, proprio in questi mesi, dando vita ad un interessante esperimento, per quanto solo transitorio, di democrazia partecipativa digitale, sfruttando le opportunità offerte dalle nuove tecnologie per "aprirsi", almeno in parte, alla società civile.

Al contrario, le seconde sono formazioni 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 nella fase di nascita e sviluppo iniziali - l'asse portante dell'organizzazione interna e del modo di concepire il

dominante sul web e acquistano una propria spiccata autonomia di funzionamento, diventa evidente che le nuove tecnologie non erano lì per risollevarli i partiti tradizionali in declino, correggendone alcuni deficit. Ma ne mettevano a repentaglio la stessa sopravvivenza».

²⁶² Cfr. F. RANIOLO, V. TARDITI, *La rivoluzione digitale e le trasformazioni organizzative dei partiti*, in *Rivista di Digital Politics*, n.2/2021, pp. 249-270.

rapporto con la relativa base di riferimento. Esempi chiari in questo senso sono, come si è analizzato nella presente sezione, specialmente il Movimento 5 Stelle in Italia e *Podemos* in Spagna. In parte, una valutazione simile può formularsi con riferimento alle diverse formazioni “pirata”, in particolare quella tedesca, che hanno fondato la loro iniziale fortuna proprio sullo sviluppo di innovative piattaforme online. Ciò che caratterizza quindi, i partiti digitali è l’uso della tecnologia al precipuo scopo di riformare le strutture organizzative interne e la relazione con la propria base di iscritti, ponendosi, in questo senso, come un esperimento di assoluta novità.

Volendo fare un parallelismo con i modelli di partito più risalenti, trattati al capitolo II, può allora dirsi che il partito digitale è assimilabile «*ai parti di massa per l’ambizione a ricostruire una diffusa cultura partecipativa, seppur adattandosi all’individualismo tipico della società attuale; dall’altro è 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*»²⁶³. Il fine dell’utilizzo delle tecnologie digitali è quello, in particolare, di dare vita ad una relazione rappresentanti-rappresentati più aperta e autentica, ponendo al centro il cittadino. Il frequente richiamo alla retorica partecipazionista e al raggiungimento di un’ipotetica e utopica democrazia diretta sono elementi, non a caso, rintracciabili, come si potuto constatare, in molte delle matrici teoriche che hanno portato alla nascita e affermazioni di questi movimenti. Ed è proprio questo “culto” della partecipazione ad aver fornito una giustificazione, etica e politica, alla piattaforma del partito stesso²⁶⁴.

Più nello specifico, può dirsi che il modello adottato è stato quello tipico «*delle start up della Silicon Valley: una piattaforma che mette insieme il controllo centralizzato e la partecipazione individualistica dei cittadini*»²⁶⁵.

Da un lato, quindi, gli individui (in genere i militanti) hanno sperimentato un accrescimento degli spazi di comunicazione e interazione, dall’altro, si è assistito ad una forte centralizzazione della capacità di controllo e indirizzo da parte dei vertici. Ne sono testimonianza, in particolare, le esperienze del Movimento 5 Stelle e di *Podemos*, che hanno scelto di utilizzare le relative piattaforme fondamentalmente per consultazioni online degli iscritti impostate su scelte binarie; il Partito Pirata tedesco, invece, si è mosso più nella direzione di cercare di costruire spazi di partecipazione e costruzione di proposte

²⁶³ P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 232.

²⁶⁴ Cfr. M. CALISE, F. MUSELLA, *op. cit.*, pp. 110 ss.; P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 233.

²⁶⁵ Cfr. M. CALISE, F. MUSELLA, *op. cit.*, p. 112.

“dal basso”, pur tuttavia senza raggiungere risultati apprezzabili in termini di capacità di adozione di scelte strategiche e vincolanti.

In generale, quello che si è determinato è che, anche laddove presenti, le funzioni che consentissero agli iscritti interventi qualitativi sull’agenda politica del partito/movimento, attraverso in particolare la presentazione di proposte e l’avanzamento di istanze dal basso, sono nei fatti rimaste assolutamente marginali, scontando, peraltro, sia un’oggettiva difficoltà per il singolo cittadino di dedicarsi ad attività così complesse (da cui deriva, la scarsa partecipazione spesso registrata), sia l’assenza di regole procedurali chiare e certe, così come l’impossibilità di trovare spazi di confronto su cui preventivamente discutere e confrontarsi con altri membri della comunità.

A dominare è, invece, come si diceva, il ricorso a consultazioni impostate secondo veri e propri referendum online, indette con scarso preavviso dai vertici e caratterizzate dalla presentazione di quesiti spesso tendenziosi, accompagnati sovente da dichiarazioni dei leader dirette a condizionare l’esito del voto: in questo modo se, apparentemente, il ricorso alla rete, grazie alla capacità, formidabile, di consentire potenzialmente a tutti gli iscritti di esprimersi sulle questioni più disparate senza barriere spazio-temporali sembrava a prima vista aumentare il tasso di partecipazione ai processi decisionali della comunità politica di riferimento, ad uno sguardo più attento, ciò cui si è assistito è stato l’affermarsi di pratiche di stampo plebiscitario, ispirate ad una logica prettamente *top-down*.

La contraddizione dei partiti digitali è stata, quindi, nello iato tra la narrazione partecipazionista, dell’utopia dell’implementazione di una democrazia diretta digitale, di una totale disintermediazione, da una parte, in cui “uno vale uno”, e una realtà in cui, invece, si è realizzata una democrazia controllata dall’alto, ove il partito/movimento ha detenuto un ruolo e una capacità di condizionamento centrale sulla base di riferimento. Paradossalmente (ma, in realtà, più che di un paradosso, si tratta di una conseguenza in linea con l’uso che dello strumento tecnologico si è inteso portare avanti), i partiti digitali hanno così finito per caratterizzarsi per la presenza di forti leader carismatici²⁶⁶. L’eliminazione dei corpi intermedi del partito di massa si è tradotta, quindi, «*in una reintermediazione a più alto livello, o da quella che si potrebbe definire una*

²⁶⁶ Cfr. M. CALISE, F. MUSELLA, *op. cit.*, p. 133, affermano limpidamente che se «*i web-partiti scommettono sull’esaltazione e dell’autogoverno quasi anarchico e assembleare, in un quadro di individualismo diffuso, sono al tempo stesso, il canale per l’affermazione di un leader carismatico e spesso onnipotente*».

centralizzazione distribuita, in cui il potere di controllo viene concentrato direttamente nelle mani della leadership e del suo staff. L'intermediazione, lungi dall'essere scomparsa, viene ora nascosta nel software della piattaforma o nel processo di gestione che ha luogo nel suo back end»²⁶⁷.

E la relazione tra la base e il leader si è venuta a configurare come «*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*»²⁶⁸, assistendosi ad un processo di combinazione tra personalizzazione, già in atto da tempo (vedi *retro* capitolo II), e digitalizzazione.

Inoltre, si è potuta rilevare la tendenza ad una de-responsabilizzazione della classe politica stessa, che è ricorsa spesso alla consultazione della rete, non per ascoltare realmente la voce degli iscritti, ma piuttosto per scaricare il peso, politico, delle decisioni assunte.

Il bilancio che, quindi, può trarsi, specie con riferimento alla realtà italiana, che è quella che si è potuta studiare più da vicino, è che, a dispetto delle promesse partecipazioniste iniziali, non si è assistito all'affermarsi di innovativi modelli democrazia partecipativa e deliberativa, ma piuttosto ad un'ulteriore verticalizzazione, personalizzazione ed essiccamento del rapporto rappresentativo.

Parimenti, risulta, ad avviso di chi scrive, fuorviante qualunque riferimento alla nozione di democrazia diretta, evocata sia dai promotori di tali modelli, sia dai loro detrattori più critici, che ne hanno visto una minaccia per i moderni sistemi democratico-rappresentativi. Gli esiti delle consultazioni online, per quanto condotte con modalità criticabili e secondo uno schema prettamente *top-down*, non si traducono, infatti, in decisioni vincolanti per i vertici del partito, né, tantomeno, può dirsi abbiano conseguenze dirette sul funzionamento del circuito democratico e istituzionale, anche qualora abbiano ad oggetto scelte politiche strategiche: rimangono, in altri termini, confinate entro il perimetro di forme di consultazione infra-partitica; alla luce di ciò anche i timori circa i pericoli che si anniderebbero in queste nuove forme di interazione rappresentanti-rappresentati andrebbero forse ridimensionati e ricondotte entro la loro corretta dimensione.

²⁶⁷ P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 237.

²⁶⁸ P. GERBAUDO, *op. cit.*, p. 239.

Avviandoci alla conclusione, se il quadro descritto non sembra quindi molto incoraggiante, non tutto, però, delle esperienze di questi ultimi anni dovrebbe essere verosimilmente accantonato.

Sicuramente, ad esempio, i partiti digitali, pur con tutte le contraddizioni che li hanno caratterizzati, hanno saputo ravvivare, anche grazie all'uso della tecnologia, l'interesse dei cittadini per la cosa pubblica, rispondendo, almeno in parte, a quella domanda di partecipazione di cui si è detto nel capitolo II e rispetto alla quale il sistema politico-partitico non era più in grado di fornire risposte.

Il problema non risiede, quindi, tanto nel mezzo, ossia le tecnologie digitali, che anzi rappresentano uno strumento verosimilmente ormai irrinunciabile nella costruzione del rapporto rappresentativo e da cui non si può prescindere, quanto piuttosto nelle concrete modalità che sono state messe in atto.

In altre parole, la tecnologia e, più nello specifico, per quello che in questa sede più interessa, l'implementazione di piattaforme digitali come strumento organizzativo potrebbe ancora rappresentare uno strumento utile per favorire un processo di democratizzazione e ammodernamento dei partiti, che favorisca una maggiore apertura alla società civile e una migliore capacità di ascolto delle istanze provenienti dal basso; per ottenere tale obiettivo, senza cadere nelle contraddizioni di cui si è narrato nelle pagine precedenti o immaginando soluzioni utopiche e difficilmente percorribili, andrebbero, tuttavia, verosimilmente valorizzate quelle funzioni delle piattaforme che si muovono nella direzione di instaurare forme, per quanto in fieri, di democrazia partecipativa, per esempio coinvolgendo gli iscritti nella costruzione dell'agenda del partito o nella definizione di proposte di legge. In questo modo, l'implementazione di strumenti di democrazia digitale infra-partitica non si risolverebbe in una critica radicale della logica della rappresentanza, degenerando verso forme leaderistico-plebiscitarie, ma potrebbe essere piuttosto funzionale a rilanciare e rivitalizzare proprio il ruolo dei partiti, quale collante della società, entro il circuito rappresentativo.

In un'epoca, quella digitale, in cui sembra apparentemente che l'unica strada sia quella della totale disintermediazione a tutti i livelli, un recupero del valore della rappresentanza e della partecipazione politica dovrebbe passare, al contrario, proprio attraverso un rilancio del perduto ruolo di mediazione dei partiti, i quali, tuttavia, dovrebbero avere la capacità di adattarsi al mutato contesto e saper sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie; in altri termini, come è stato evidenziato in dottrina, *«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»²⁶⁹.

Nella consapevolezza che essi rimangono elementi fondamentali, anche e soprattutto nel XXI secolo, per tentare di gestire la complessità delle sfide di una società sempre più complessa, divisa e frammentata.

²⁶⁹ F. GALLO, *op.cit.*, p. 7.

Sezione III

Il voto elettronico e la digitalizzazione della raccolta delle firme per i referendum e le leggi di iniziativa popolare: opportunità, rischi, prospettive

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Definizione e finalità dell'*e-voting*: voto elettronico presidiato e non presidiato. - 3. La sicurezza del voto elettronico e la compatibilità con i principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost. - 4. Gli ultimi sviluppi del voto elettronico in Italia: dal referendum consultivo dell'ottobre 2017 indetto dalla Regione Lombardia alla sperimentazione prevista per gli italiani all'estero e i c.d. fuori-sede. - 5. Considerazioni conclusive: il valore democratico dell'*e-voting* e i rischi sottesi. - 6. La digitalizzazione del procedimento di raccolta delle firme ai fini della sottoscrizione dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare. - 6.1. Il "boom" della raccolta delle firme per i quesiti referendari nell'autunno 2021: quali conseguenze per il futuro?

1. Introduzione

Dopo aver indagato l'impatto della rivoluzione tecnologica sulla comunicazione politica e sulla partecipazione digitalmente mediata alla vita dei partiti e dei movimenti politici, resta da esaminare un terzo profilo, che connota la più ampia nozione di *e-democracy*, ossia le conseguenze dell'applicazione delle ICT sul momento del voto, ossia l'atto con cui la volontà politica individuale si esprime entro procedure istituzionalizzate, "costitutive" della democrazia rappresentativa.

In via di prima approssimazione, il voto elettronico (o *e-voting*) può definirsi come l'impiego delle tecnologie digitali serventi alla manifestazione e alla rilevazione delle preferenze dei singoli cittadini ai fini della determinazione immediata o mediata delle

decisioni politiche generali²⁷⁰. In questo caso, quindi, le ICT non si pongono nell'ottica di un superamento della logica insista nel modello rappresentativo. Piuttosto, come vedremo meglio più avanti, scopo di questi strumenti è quello di sfruttare le opportunità della crescente digitalizzazione al fine di accrescere, sotto varie forme e con diversi gradi di intensità, l'influenza, espressività ed accessibilità del voto individuale. Allo stesso tempo, essi pongono seri interrogativi in termini di sicurezza delle operazioni elettorali e, talora, di compatibilità con i principi costituzionali di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del suffragio.

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 radicalmente mutato le modalità di comunicare ed interagire nell'universo online, come si è potuto osservare nella sezione I del presente capitolo, e il rapporto tra partiti, eletti ed elettori, come si è potuto constatare nella sezione II, non è riuscita ancora ad "imporsi", quantomeno in via generale, alle procedure elettorali, che, infatti, continuano a svolgersi essenzialmente in Italia come all'estero (salve alcune limitate eccezioni di cui si darà conto) secondo modalità tradizionali cartacee. L'entusiasmo e le speranze rispetto alle potenzialità insite nel voto elettronico, specie in termini di stimolo alla partecipazione, si sono scontrate, infatti, ben presto con problemi di affidabilità e sicurezza, con particolare riferimento alla capacità di garantire la corrispondenza tra le preferenze dei cittadini, individualmente e nel loro complesso, e i risultati ufficiali della consultazione.

Tali preoccupazioni hanno determinato un arretramento o un abbandono delle esperienze di voto elettronico in gran parte dei Paesi, che pure avevano implementato inizialmente tali procedure su ampia scala. 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*²⁷¹, ma anche a quello della Francia, dei Paesi Bassi, e di molti altri Paesi, con l'unica eccezione dell'Estonia, che rappresenta l'esperienza più avanzata a livello europeo, specie per l'applicazione del c.d. *remote voting*, e della Svizzera (ove, tuttavia, alcuni cantoni hanno interrotto le sperimentazioni in corso e, recentemente, nella seduta del 28 aprile 2021, il Consiglio Federale ha deciso di indire una procedura di

²⁷⁰ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 155.

²⁷¹ BVerfG sentenza 2 BvC 3/07 del 3.03.2009, su cui si tornerà più diffusamente *infra*.

riorganizzazione generale della fase di sperimentazione del voto elettronico in corso, al fine di verificarne la sicurezza e affidabilità)²⁷². Spesso, peraltro, in quelle realtà in cui ancora l'*e-voting* resiste, come negli Stati Uniti, esso è limitato a postazioni in luoghi pubblici e sorvegliati.

Il *file rouge* che lega tali esperienze è, quindi, quello di un difficile bilanciamento tra le possibili virtù partecipative e il valore democratico dell'automazione delle procedure elettorali, da una parte, e i rischi in termini di sicurezza/integrità dei sistemi tecnologici adottati, dall'altra, e, soprattutto con riferimento all'*e-voting* c.d. non presidiato, con i principi di libertà e segretezza del suffragio. La delicatezza della materia è di tutta evidenza, dal momento che, in questo caso, le ICT vanno ad incidere sul processo funzionale all'espressione, alla comunicazione, alla rilevazione e alla conta delle preferenze dei soggetti titolari dei diritti politici, ossia i cittadini, e, quindi, sulle modalità di esercizio di un diritto fondamentale, che, nella logica rappresentativo-democratica, si pone al centro del sistema.

Date queste premesse, non può quindi che rappresentare una sfida e destare attenzione l'intervento posto in essere dalla legge di bilancio 2020 (l. 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. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021, per le elezioni regionali ed amministrative.

Il successivo comma 628 rinvia, in particolare, ad un decreto del Ministro dell'Interno, da adottarsi di concerto con il Ministro per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione, entro trenta giorni, 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*».

²⁷² Cfr. M. SCHIRIPPA, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, in *Federalismi*, n.6/2020, 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.

Sebbene con diversi mesi di ritardo rispetto all'iniziale termine di trenta giorni è stato, da ultimo, 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, di fatto, apre alla possibilità che, nel prossimo futuro, anche nel nostro Paese, tradizionalmente restio all'introduzione di tali procedure²⁷³, possano essere sperimentate forme di voto elettronico, 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. "fuorisede".

Nelle pagine che seguiranno, dato un inquadramento teorico e definitorio della nozione di voto elettronico e delle caratteristiche e finalità essenziali ad esso sottese, l'analisi si concentrerà sulla possibilità, quindi, di una sua implementazione, per quanto sperimentale, anche nel nostro ordinamento e sulle conseguenze che la digitalizzazione del momento elettorale potrebbe avere sull'evoluzione della partecipazione e della rappresentanza politica.

2. Definizione e finalità dell'*e-voting*: voto elettronico presidiato e non presidiato

Prima di procedere ad un'analisi delle principali problematiche poste dall'applicazione delle ICT alle procedure elettorali, si ritengono utili alcune premesse definitorie in merito al concetto ed alla nozione di voto elettronico²⁷⁴.

²⁷³ Cfr. L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, pp. 11 ss.

²⁷⁴ In materia la bibliografia è piuttosto ampia; *ex plurimis*, si vedano i contributi di A. GRATTERI, *Il valore del voto. nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Padova, 2005; A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Esculapio, Bologna, 2008, pp. 1 ss.; L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE*, 2008, pp. 255 ss.; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1/2011, spec. pp. 47 ss.; M. ROSPI, *Internet e diritto di voto*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 263 ss.; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, Cedam, Padova, 2015, pp. 1 ss.; M. RUBECHI, *Il diritto di voto. profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016; G. FIORIGLIO, *op. cit.*, Milano, 2017, spec. pp. 240 ss.; G. GOMETZ, *op. cit.*, 2017, spec. pp. 153-189.

Punto di riferimento in materia è sicuramente la Raccomandazione CM/REC 2017(5) del Consiglio d'Europa²⁷⁵, la quale ha ricompreso nella nozione di *e-voting* sia le ipotesi in cui le ICT vengono impiegate nello specifico momento di espressione della preferenza da parte dell'elettore, sia per le operazioni di scrutinio automatizzato²⁷⁶. Si tratta di un'evoluzione rispetto alla definizione contenuta nella precedente Raccomandazione 2004 (11) dello stesso Consiglio d'Europa, la quale confinava il perimetro applicativo del concetto di voto elettronico alla digitalizzazione delle sole operazioni di espressione del voto²⁷⁷. Siffatta distinzione tra momento di espressione del voto digitalizzato e quello delle operazioni di scrutinio elettroniche è rintracciabile anche in dottrina, secondo la quale è possibile distinguere il voto elettronico in senso stretto (ossia la digitalizzazione delle preferenze espresse dal cittadino), dall'insieme delle operazioni di lettura delle preferenze espresse (scrutinio elettronico)²⁷⁸.

Peraltro, ciò non esclude la possibilità di un'applicazione delle tecnologie informatiche ad altre fasi del procedimento elettorale, sia preparatorie che successive all'espressione e allo scrutinio del suffragio, che pur non rientrando strettamente nella nozione di *e-voting* vanno tenute in considerazione in quanto strettamente funzionali all'esercizio del diritto di voto²⁷⁹. Si pensi ai poteri di iniziativa relativi alle fasi preparatorie dei procedimenti elettorali o degli strumenti di democrazia diretta, come la sottoscrizione di liste di candidati o candidature in occasione delle elezioni o la raccolta di firme nell'ambito di referendum (su cui, *infra*, paragrafi nn. 6 e 6.1 del presente capitolo).

Anche siffatte fasi 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 vedremo, anche la partecipazione dei cittadini. In

²⁷⁵ 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).

²⁷⁶ 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*».

²⁷⁷ Cfr. Recommendation CM REC (2004)11 on *Legal, operational and technical standards for e-voting*, ove con il termine di *e-voting* ci si intendeva riferire ad «*an e-election or e-referendum that involves the use of electronic means in at least the casting of the vote*».

²⁷⁸ Cfr. G. GOMETZ, *op. 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 tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulla difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, 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*».

²⁷⁹ Cfr. M. ROSINI, *op. cit.*, p. 8.

questa nozione “ampia” di *e-voting* possono, inoltre, essere fatti rientrare i momenti di accreditamento ed autenticazione dell’avente diritto digitalizzati, le procedure di trasmissione delle preferenze tra i vari uffici preposti alla gestione del processo elettorale, nonché la pubblicazione dei risultati ufficiali²⁸⁰.

La dottrina evidenzia, al riguardo, 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*»²⁸¹.

Ciò premesso, e circoscrivendo il perimetro definitorio ai due momenti fondamentali dell’espressione e dello scrutinio dei voti, come previsto da ultimo dalla Raccomandazione 2017(5) del Consiglio d’Europa poc’anzi citata, occorre dare conto di una fondamentale distinzione, accolta tradizionalmente dalla dottrina e formulata sulla base delle modalità e del luogo in cui il voto, in via digitale, viene espresso.

Si è soliti così distinguere tra voto elettronico *presidiato* e *non presidiato*²⁸².

Con la prima nozione si intende un voto reso dall’elettore in postazioni sorvegliate da pubblici ufficiali. In questo caso, la consultazione avviene in postazioni provviste di terminali dotati di schermo e tastiera/touchscreen (*Direct Recording Electronic Voting Machines*, c.d. *DRE*), attraverso cui l’elettore può esprimere la propria preferenza, che verrà registrata e poi trasmessa agli uffici locali, regionali o centrali tramite reti dedicate; 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 (in modalità, quindi, *offline*). Nel caso del voto elettronico presidiato l’identificazione del votante può avvenire o tradizionalmente (quindi personalmente dal personale addetto al seggio), oppure digitalmente tramite un sistema di identificazione che consenta il

²⁸⁰ Cfr. A. GRATTERI, *Il valore del voto*, Cedam, Padova, 2005, pp. 173 ss. Su questi aspetti, da ultimo, S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s’ha da fare*, in *Consulta online*, 17 febbraio 2020.

²⁸¹ Così si esprime M. ROSINI, *op. cit.*, p. 10.

²⁸² Cfr., sul punto, in particolare A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 2.

riconoscimento del votante (grazie a specifiche credenziali, al rilevamento biometrico ecc.)²⁸³.

Il voto elettronico non presidiato prevede, invece, che il voto possa essere espresso a distanza da qualunque luogo in cui si abbia accesso alla rete, utilizzando qualsivoglia terminale (pc, cellulare, tablet ecc.) e senza alcuna supervisione esterna²⁸⁴.

La stessa Raccomandazione 2017(5) del Consiglio d'Europa definisce il *remote e-voting* come «*the use of electronic means to cast the vote outside the premises where voting takes place in general*». Centrale, risulta, quindi la possibilità di avere accesso alla rete Internet. In particolare, la procedura del voto elettronico non presidiato prevede generalmente che il votante esprima il voto usando apposite *app* o siti che mostrano una rappresentazione della scheda elettorale. Una volta espressa la preferenza, 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 c.d. *remote voting* è, quindi, concepito per poter essere espresso da qualunque luogo avente connessione internet (anche semplicemente da casa), sebbene sia parimenti possibile che vengano predisposte apposite cabine collocate presso luoghi pubblici.

In ogni caso, proprio per l'assenza di una forma di controllo da parte di pubblici ufficiali, risulta di fondamentale importanza 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 è proprio il voto non presidiato quello su cui maggiormente riposano le aspettative partecipative e, al contempo, si appuntano le maggiori criticità relativamente al rispetto dei principi di personalità, libertà e segretezza del voto.

Premessa tale ricostruzione definitoria e concettuale, si intende ora dare conto di quelle che sarebbero le principali ragioni a sostegno dell'implementazione di sistemi di voto elettronico, presidiato e non, nei moderni sistemi istituzionali.

Anzitutto, un primo elemento da tenere in considerazione è che l'uso di sistemi di *e-voting* riduce le possibilità di commissione di errori nel momento di espressione del voto, di fatto impedendo che si verifichino ipotesi di annullamento o di inesatta interpretazione della

²⁸³ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 30.

²⁸⁴ Cfr., sul punto, A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 2; G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 30-31; A. SARAI, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, cit., p. 23; M. ROSINI, *op. cit.*, p. 11.

preferenza espressa e, quindi, accrescendo la genuinità ed espressività del voto²⁸⁵. La scelta dell'elettore è, infatti, esclusivamente riconducibile a quanto previsto sulla scheda elettronica, essendo, peraltro, impossibile, per ovvi motivi tecnico-informatici, che si verificano tutte quelle situazioni, che caratterizzano, invece, le procedure cartacee tradizionali, come l'apposizione di segni distintivi, l'espressione di più preferenze, il deterioramento della scheda²⁸⁶. Ciò si riflette anche sulla fase di scrutinio, limitando il rischio di errori nel conteggio dei voti, possibile in caso di calcolo manuale degli stessi, se non di veri e propri brogli e manipolazione dei risultati²⁸⁷. Sotto questo punto di vista, l'*e-voting*, presidiato e non, potrebbe, pertanto, aumentare la corrispondenza tra volontà dell'elettore e la dichiarazione di voto espressa. Allo stesso tempo, tuttavia, la digitalizzazione delle procedure elettorali pone un tema di sicurezza dei sistemi informatici adottati, esponendo, invece, al rischio di alterazioni/brogli su larga scala a livello centrale nell'eventualità, per esempio, si verificano attacchi informatici.

Un secondo aspetto per il quale i sistemi di *e-voting* sono visti con favore è legato alla riduzione dei costi privati e logistici sotto molteplici profili.

Anzitutto, si ritiene che la digitalizzazione del procedimento elettorale possa velocizzare sia le operazioni di identificazione e di voto, sia quelle di scrutinio, rendendo praticamente istantanea la diffusione dei risultati. Interessante, da questo punto di vista, quanto enunciato dalla legge regionale n. 3/2015, oggi, per la verità, abrogata²⁸⁸, 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 merito alla richiesta di maggiori forme di autonomia tenutasi nell'autunno del 2017, su cui si tornerà *infra*). Il legislatore regionale riconosceva, infatti,

²⁸⁵ 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*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 46/2001, p. 18, secondo cui «l'*e-voting* non sbaglia e non fa sbagliare».

²⁸⁶ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 164-165.

²⁸⁷ Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 6, 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».

²⁸⁸ Legge n. 3/2015, *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 reg. 25 gennaio 2018, n. 5.

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 n. 3/2015 cit.).

Sotto altro profilo, il voto elettronico avrebbe, inoltre, il potenziale di facilitare l'esercizio del diritto di voto da parte di alcune categorie di elettori. La letteratura concorda, ad esempio, sul fatto che l'*e-voting* potrebbe consentire in autonomia a persone diversamente abili di esprimere la propria preferenza. 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 assistito²⁸⁹, mentre con il voto elettronico (per esempio tramite ausili audio) si potrebbe garantire l'espressione del voto in autonomia a tali soggetti.

Inoltre, è stato sottolineato che, mentre le procedure tradizionali prevedono, data la necessità di assicurare l'appartenenza di ciascun elettore all'ambito circoscrizionale di residenza e, quindi, scongiurare alterazioni anche minime della rappresentanza, che il voto sia espresso solo nella sezione elettorale del comune di residenza presso cui si l'elettore è iscritto, l'implementazione di forme di voto elettronico agevolerebbe la partecipazione al voto degli elettori c.d. fuori sede. Sia che si tratti di voto reso in postazioni presidiate, che da remoto, la possibilità, infatti, di sfruttare le opportunità offerte dalla tecnologia potrebbe offrire soluzioni in grado di mostrare le opzioni di voto disponibili all'elettore sulla base della sua circoscrizione elettorale, indipendentemente dal luogo in cui il voto sia materialmente espresso²⁹⁰.

Nel caso di implementazione generalizzata di sistemi di voto elettronico non presidiato, si è, inoltre, ritenuto che consentire a ciascun cittadino di votare da casa, via internet,

²⁸⁹ Cfr. art. 55 DPR n. 361/1957, 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».

²⁹⁰ 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»; sul punto, G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 166; M. ROSINI, *op. cit.*, pp. 12-13 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».

semplicemente tramite il proprio *smartphone*, potrebbe notevolmente facilitare l'accessibilità del voto e, di riflesso, la partecipazione alle consultazioni elettorali, limitando l'astensionismo²⁹¹. L'*e-voting*, soprattutto nella modalità a distanza, in altri termini «*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*»²⁹².

In questo senso si muove, peraltro, la Comunicazione COM (2021) 118 “*2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*” del 9 marzo 2021²⁹³, 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*».

Le considerazioni che precedono scontano, tuttavia, allo stesso tempo, alcuni rilievi critici, su cui è opportuno sinteticamente soffermarsi.

Anzitutto, le potenzialità partecipative del voto elettronico 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 quale il voto, con nocumento per il principio di eguaglianza.

Trattasi di una preoccupazione di cui è ben consapevole la stessa Unione Europea che, nella già più volte 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*

²⁹¹ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p.167. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., pp. 9-10 evidenzia invece 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*».

²⁹² Così M. ROSINI, *op. cit.*, p. 12.

²⁹³

Cfr.

https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9tvgajcor7dxyk_j9vvij5epmjley0/vlgzpb7ivmr4.

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 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). Con specifico riferimento al c.d. *remote voting*, si richiede, inoltre, 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 (standard n. 3).

Lo standard n. 4 raccomanda, inoltre, che in caso di voto non presidiato gli elettori siano chiaramente informati circa l'ufficialità della procedura, elettorale o referendaria, cui stanno partecipando. Tale raccomandazione stimola la riflessione su di un ulteriore profilo, ossia il fatto che il voto elettronico, se, da un lato, valorizza la dimensione individuale del voto, dall'altro, potrebbe mettere in ombra la sua dimensione "funzionale", ossia come esercizio di una funzione pubblica²⁹⁴.

In particolare, l'*e-voting*, specie a distanza, rischia di minare il valore simbolico dell'atto di recarsi al seggio ed inserire fisicamente la scheda nell'urna, che - è stato affermato - tradizionalmente *«si lega, infatti, ad una liturgia caratterizzata dalla pubblicità,*

²⁹⁴ Cfr. M. ROSINI, *op. 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, con riferimento al c.d. *remote voting*, A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 9 *«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»*.

dall'eguaglianza e da una certa durata del processo»²⁹⁵. Tale “liturgia” si inverte, in altri termini, in uno degli atti più “alti” e “solenni” di partecipazione civica e democratica, svolto in condizioni di eguaglianza tra tutti i cittadini, senza distinzione alcuna. Ecco allora che la possibilità di votare, magari anche comodamente da casa, con un semplice “click” sul proprio pc o cellulare, se, da un lato, è pur vero che potrebbe favorire l'espressività e accessibilità del voto nella sua dimensione “individuale”, dall'altro, potrebbe minare il valore pubblico e simbolico dell'atto, quale momento centrale della vita democratica, in un periodo storico - come si è potuto constatare *retro* al capitolo II - caratterizzato peraltro da una generale sfiducia e disinteresse verso la cosa pubblica e le procedure istituzionali²⁹⁶.

3. La sicurezza del voto elettronico e la compatibilità con i principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost.

Ricostruite le principali finalità dell'*e-voting* e le sue potenzialità in termini, come abbiamo visto, di espressività, accessibilità ed influenza del voto individuale²⁹⁷, si intende ora soffermarsi su quello che è il profilo che, più di ogni altro, data la delicatezza della materia, interroga la dottrina, ossia la sicurezza dei sistemi elettronici sottesi e, soprattutto, la loro compatibilità con i principi costituzionali di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza sanciti dall'art. 48, comma 2, della Costituzione, così come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale.

Scopo è, in particolare, riflettere sull'opportunità e praticabilità dell'implementazione di forme di voto elettronico con specifico riferimento all'ordinamento costituzionale italiano, che si è tradizionalmente contraddistinto per un'interpretazione “forte” dei principi sopra-menzionati²⁹⁸.

²⁹⁵ M. ROSINI, *op. cit.*, p. 13; sul punto, 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.

²⁹⁶ Cfr. K. GOOS, B. BECKERT, R. LINDNER, *Electronic, internet-based voting*, in R. LINDNER, G. AICHHOLZER, L. HENNEN (a cura di), *Electronic Democracy in Europe*, Springer, 2016, p. 148.

²⁹⁷ Per ulteriori aspetti, si rinvia all'interessante analisi riassuntiva prospettata da G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 177-179.

²⁹⁸ Cfr. L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1/2011, pp. 47-48; E. BETTINELLI, *Diritto di voto (voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1990, p. 225.

Nel condurre l'analisi, si avrà cura di tenere in debita considerazione le differenze, strutturali, che sussistono tra voto elettronico presidiato e non presidiato.

Muovendo dal principio di personalità può dirsi che questo si sostanzia nell'impossibilità per l'elettore di delegare ad altri l'esercizio del diritto di voto²⁹⁹, salva la possibilità per determinate categorie di soggetti, in particolare diversamente abili (per esempio, non vedenti, persone affette da paralisi) 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.

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, che 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 generalità³⁰⁰. In ogni caso, nel voto elettronico presidiato, l'identificazione e l'autorizzazione al voto non presentano particolari criticità, proprio grazie alla presenza, fisica, dell'elettore e alla supervisione del personale di seggio³⁰¹.

Discorso differente 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. Trattasi di preoccupazioni destinate, tuttavia, a ridursi grazie agli sviluppi tecnologici, capaci di mettere a disposizione sistemi di identificazione del votante sempre più sofisticati ed affidabili. Se l'autenticazione *online* dell'elettore, attraverso codici, password o altri identificativi, pur permettendo al sistema di riconoscere la provenienza del voto, non è in grado di assicurare che chi invia il voto sia effettivamente l'avente diritto, si sottolinea parimenti come «*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*»³⁰².

²⁹⁹ Cfr. E. BETTINELLI, *Diritto di voto (voce)*, cit., p. 231; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di): a) diritto pubblico (voce)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Giuffrè, Milano, 1993 p. 1130.

³⁰⁰ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 169.

³⁰¹ Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 11; sul punto, dello stesso avviso, G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 172 ss.

³⁰² M. ROSINI, *op. cit.*, p. 24.

Sul punto alcune indicazioni interessanti sono fornite sempre 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, peraltro, 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 potrà garantire l'accesso all'utente, qualificandolo come soggetto avente diritto al voto³⁰³.

Il principio di personalità del voto è, poi, strettamente inter-connesso con quello di eguaglianza, che vieta qualunque forma di discriminazione nell'esercizio del diritto di voto e che è riassumibile nel brocardo "una testa, un voto". Ciò costituisce diretta estrinsecazione, oltre che del principio democratico, del principio di eguaglianza sostanziale, stante il fatto che è compito della Repubblica impedire che alcuni cittadini, grazie alla loro particolare condizione personale, economica o sociale possano costringere altri a rinunciare al proprio voto in loro favore³⁰⁴. Dal principio di eguaglianza discende, in particolare, il divieto di voto plurimo o multiplo³⁰⁵.

Da questo punto di vista, sia si tratti di voto elettronico presidiato che non presidiato, si ritiene, anzitutto, necessario che quanto appaia sulla scheda online sia corrispondente a

³⁰³Al riguardo, M. ROSINI, *op. 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*».

³⁰⁴Cfr. E. GROSSO, *Articolo 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, tomo II, Utet, Torino, 2006, p. 969.

³⁰⁵Sul punto, la posizione della Corte costituzionale è ferma, sin dalla risalente sentenza n. 43/1961, 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 addiventano 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. n. 43/1961, Considerato in Diritto, Punto n. 2).

Tale principio esige, quindi, che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizioni di parità, ma non si estende al risultato concreto della manifestazione della volontà dell'elettore. Ad avviso della giurisprudenza costituzionale non vi è, infatti, un sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale e al legislatore è riconosciuta ampia discrezionalità in materia; allo stesso tempo, il sistema elettorale non è esente da controllo, essendo censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (in particolare v. Corte cost., sentt. nn. 1/2014 e 35/2017).

quella cartacea e che tutte le informazioni siano presentate all'elettore in modo chiaro, oggettivo ed imparziale. Le Linee Guida allegate alla Raccomandazione del Consiglio del 2017 sopramenzionata sottolineano, ad esempio, che elementi come le schermate *pop-up* o strumenti audio, che promuovono uno specifico candidato o partito, non dovrebbero comparire sulla scheda elettronica³⁰⁶.

Inoltre, nel caso in cui nella medesima consultazione siano utilizzate modalità di voto elettronico e cartaceo lo standard n. 6 della Raccomandazione richiede sia predisposto un metodo sicuro ed affidabile per aggregare i voti e calcolare il risultato. Lo standard n. 9 sottolinea la necessità che il sistema di votazione elettronica debba garantire che ogni elettore esprima soltanto il numero previsto di voti, che questi siano successivamente depositati nelle urne elettroniche e inclusi nel risultato elettorale; qualora, come accade per esempio nel sistema estone, sia data la possibilità di esprimere più voti in sequenza, si richiede che sia conteggiato esclusivamente quello dato per ultimo.

Ciò premesso, l'analisi si sposta sulla compatibilità delle procedure di *e-voting* con i principi di segretezza e libertà del voto.

Muovendo dal principio di segretezza, può preliminarmente affermarsi come esso sia strumentale alla piena libertà di voto³⁰⁷, 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 scelta proprio con il precipuo fine di garantire la segretezza del voto, anche "contro" la volontà dell'elettore stesso (si pensi al divieto di introdurre in cabina elettorale dispositivi cellulari o altre apparecchiature idonee a fotografare immagini³⁰⁸ o all'annullamento del voto in caso di segni distintivi sulla scheda³⁰⁹).

Tale principio può, quindi, declinarsi in una accezione "soggettiva", che intende la segretezza essenzialmente quale garanzia a tutela della riservatezza di ciascun votante, ed in una dimensione "oggettiva", come garanzia esterna a tutela della legittimità

³⁰⁶ Cfr. *Guidelines on the implementation of Recommendation CM/Rec(2017)5 on standards for e-voting*, punto 5.a.

³⁰⁷ Cfr. E. GROSSO, *Articolo 48*, cit., p. 972.

³⁰⁸ Cfr. art. 1 d.l. n. 49/2008, recante *Misure urgenti volte ad assicurare la segretezza della espressione del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie*, convertito dalla legge n. 96/2008.

³⁰⁹ Cfr. art. 70 del DPR n. 361/1957.

dell'elezione degli organi istituzionali³¹⁰. In ogni caso, si traduce in un diritto indisponibile. 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 (configurandosi, quindi, come condizione necessaria affinché sia assicurato il principio del voto libero)³¹¹.

Lo standard n. 10 della Raccomandazione del Consiglio d'Europa a tal proposito richiede che sia scongiurata ogni indebita influenza sull'intenzione del votante, che sia frutto del sistema di voto 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*»³¹². Durante l'intero procedimento di espressione del voto, l'avente diritto dovrebbe 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. Trattasi di profili di particolare importanza, specialmente con riferimento ai sistemi di *remote voting*, ove l'elettore potrebbe commettere errori o cadere in fraintendimenti votando, ad esempio, velocemente semplicemente dal proprio cellulare o pc.

Il punto più critico rimane, tuttavia, quello di garantire l'anonimità e segretezza del suffragio.

A tal proposito, gli Standard nn. 20-22 della Raccomandazione 2017(5) citata evidenziano come in materia di *e-voting* la segretezza del voto si traduca, anzitutto, in esigenze di protezione dei dati personali dei votanti. Il sistema di voto elettronico è tenuto a trattare e conservare, per il tempo strettamente necessario, solo i dati personali essenziali allo svolgimento delle consultazioni elettroniche (principio di minimizzazione dei dati,

³¹⁰Cfr. T. MARTINES, *Articoli 56-58*, in BRANCA (diretto da), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1984, p. 79; la segretezza garantisce quindi l'elettore non solo per il fatto di essere protetto circa il voto espresso rispetto a ingerenze esterne, ma anche circa il fatto che, a tutela della regolarità della consultazione, il voto degli altri elettori sarà segreto.

³¹¹ Cfr. E. GROSSO, *Articolo 48*, cit., p. 969.

³¹² M. ROSINI, *op. cit.*, p. 29.

su cui *retro* sezione I del presente capitolo). 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. Sul punto si osserva come «*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*»³¹³. Piuttosto, quello che si pone è un tema di sicurezza informatica del procedimento utilizzato, sia per quanto riguarda il *software*, sia per quanto concerne l'*hardware* utilizzati³¹⁴.

Discorso differente va formulato con riferimento alle forme di voto elettronico non presidiato.

In questi casi si avanzano, infatti, al di là dei possibili problemi di sicurezza di natura informatica, seri interrogativi di garanzia della segretezza del voto espresso dall'elettore. Soluzioni che prospettino il ricorso a sistemi di *remote voting* 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*»³¹⁵.

Non si tratta, per la verità, di una problematica completamente sconosciuta al nostro ordinamento.

Il riferimento è, in particolare, alla legge n. 459/2001, 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, come noto, per i cittadini italiani residenti

³¹³ M. ROSINI, *op. cit.*, p. 34; cfr. sul punto B. JACOBS, 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*, Berlin.Heidelberg-New York, 2009, p. 121.

³¹⁴ 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*».

³¹⁵ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 175.

all'estero la possibilità di votare per corrispondenza in occasione delle elezioni delle Camere e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione.

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'AIRE³¹⁶, che ha fatto molto discutere proprio per i rischi in termini di tutela della libertà e segretezza del voto espresso in luoghi non presidiati, ma che trova la propria giustificazione nella necessità di garantire l'effettività del diritto di voto di una particolare categoria di elettori³¹⁷.

In materia è stata chiamata a pronunciarsi anche la Corte costituzionale.

Con l'ordinanza n. 195 del 2003, nel dichiarare inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in quell'occasione sollevato, ha evidenziato, in un *obiter dictum*, 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*» e che presunte lacune o inadeguatezze della disciplina contenuta nella legge e nei regolamenti non possono costituire oggetto sindacabile, «*trattandosi di scelte lasciate alla discrezionalità del legislatore, specie ove si consideri la necessaria attuazione di nuove norme costituzionali relative allo svolgimento di procedimenti elettorali nel territorio di Stati esteri*»³¹⁸.

Pur nella sua sinteticità, l'ordinanza sembrava voler fare intendere che le esigenze di segretezza e libertà del voto potessero, in qualche misura e con riferimento a circostanze specifiche, essere temperate dalla necessità di garantire l'effettività e la pienezza del relativo diritto.

La controversa natura del voto per corrispondenza è stata, più di recente, evidenziata attraverso una questione di costituzionalità, sollevata dal Tribunale di Venezia, sez. III civile, con ordinanza del 5 gennaio 2018 avente, in particolare, ad oggetto gli artt. 1, comma 2, 4-bis, 12 e 14 della legge 27 dicembre 2001, n. 459. Ad avviso del giudice

³¹⁶ Opzione estesa, dalla legge n. 52/2015, agli elettori che si trovano 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 (legge n. 459/2001, art. 4-bis, introdotto dall'art. 2, comma 37, della legge n. 52/2015). Anche costoro possono votare esclusivamente per l'elezione delle Camere e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione.

³¹⁷ Cfr., sul punto, A. SARAIS, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, cit., p. 62.

³¹⁸ Corte cost., ord. n. 195/2003, con nota di N. VIZIOLI, *La Corte non dissolve i dubbi sul voto degli italiani all'estero ma li aumenta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2003, p. 1481.

rimettente, le modalità di esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero presenterebbe, infatti, tali criticità da «*far persino dubitare che possa definirsi voto*», specie sotto il profilo della segretezza, dal momento che, in particolare 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*»³¹⁹. 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 all'art. 1 e 48, commi 2 e 3, della Costituzione³²⁰.

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 in merito alla sussistenza dell'interesse ad agire del ricorrente con riferimento all'azione di accertamento del diritto di voto con riferimento alla successiva consultazione referendaria (si trattava, in particolare, del referendum costituzionale sulla proposta di riforma di revisione del bicameralismo paritario indetta per il successivo 4 dicembre 2016); *in secundis*, la considerazione che, a differenza di quanto si verifica relativamente alla legge elettorale per l'elezione delle Camere (su cui, in particolare, sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017), l'incertezza sulla pienezza del diritto di voto nella procedura referendaria «*non può 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 un'azione di accertamento del diritto di voto³²¹.

³¹⁹ Trib. Venezia, sezione III Civile, ordinanza di rimessione 5 gennaio 2018, iscritta al n. 11 del registro ordinanze 2018, p. 5.

³²⁰ Trib. Venezia, sezione III Civile, ordinanza di rimessione 5 gennaio 2018, cit., p. 6.

³²¹ Corte cost., ord. n. 63 del 2018, 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 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. ARMANNI, *Il voto degli italiani all'estero*

Al di là dei profili di carattere più strettamente processuale, su cui in questa sede non è possibile soffermarsi, è interessante osservare come il Giudice delle Leggi, in un breve inciso della decisione in commento, pur non pronunciandosi nel merito della questione, registrasse «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»³²².

Nell'attesa di un chiarimento da parte della Corte sulla natura del voto per corrispondenza, la dottrina ha così sostenuto che l'identità di problematiche tra quest'ultimo e il voto elettronico a distanza potrebbe quantomeno indurre «a consentire l'utilizzazione del primo nei limiti in cui si ammette la praticabilità del secondo. Più problematica, invece, alla luce del quadro costituzionale, una sua eventuale generalizzazione»³²³.

Nel quadro costituzionale italiano si potrebbero, pertanto, prendere eventualmente in considerazione, in via generale, le sole forme di voto presidiato; il voto elettronico a distanza, invece, potrebbe essere utilmente valutato in alternativa al voto per corrispondenza, al momento previsto esclusivamente per gli italiani all'estero³²⁴.

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. 270/2005 (c.d. Porcellum) e n. 52/2015 (c.d. Italicum) e sfociati nelle sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, 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, n. 2/2017, 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?; M. D'AMICO, Corte Costituzionale e materia elettorale: una decisione storica, in Prime riflessioni sulla “storica” sentenza n. del 2014 in materia elettorale, a cura di M. D'AMICO E S. CATALANO, FrancoAngeli, Milano, 2014, pp. 95-96, Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale, in Rivista Aic, n. 2/2014, pp. 1-4.

³²² Corte cost., ord. n. 63 del 2018.

³²³ Così M. ROSINI, *op. cit.*, p. 33; sul punto, v. L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, *cit.*, pp. 1-14.

³²⁴ Di questo avviso, 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».

Proprio con l'obiettivo di temperare le criticità evidenziate in termini segretezza e libertà delle operazioni di voto elettronico non presidiato, in dottrina si è evidenziato come quei (pochi) ordinamenti che hanno implementato forme di *remote voting* in maniera diffusa, si sono, tuttavia, dotati tendenzialmente di due "accorgimenti" importanti: sistemi 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 espressi³²⁵.

È il caso dell'Estonia, ove è da tempo in un uso un sistema di *early voting* via internet che consente, tra il sesto e il quarto giorno antecedente la consultazione, di esprimere la propria preferenza utilizzando un'apposita applicazione predisposta dal Governo; il voto espresso da remoto tramite pc, tablet, cellulare ecc... viene criptato; il file è firmato digitalmente, così consentendo di certificarne la provenienza da un soggetto avente diritto e impedendo la possibilità di voti multipli. Materialmente occorre inserire due PIN: uno per cifrare il voto e l'altro per apporre la firma sulla busta virtuale che lo contiene. Ciò consente di rendere inintelligibile la preferenza sino al momento dello spoglio, quando, prima di essere decrittato, il voto viene "separato" dai dati collegati alla firma digitale dell'avente diritto. Si tratta, in altri termini, di un'opportunità di voto, elettronico a distanza, che si offre come ulteriore all'elettore, affiancandosi al tradizionale voto cartaceo reso presso i seggi³²⁶.

Altra peculiarità del meccanismo estone è quella di poter votare un numero illimitato di volte durante l'intera procedura, consentendo, quindi, di rivedere la preferenza espressa in un primo momento. Ciò anche recandosi fisicamente al seggio e votando, quindi, sulla scheda cartacea. L'ultimo voto espresso sarà quello tenuto in considerazione, annullando tutte le preferenze date in precedenza. In particolare, se l'elettore sceglie di votare dapprima elettronicamente e, in seguito, al seggio, esclusivamente il voto cartaceo sarà conteggiato³²⁷.

³²⁵ Lo evidenzia G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 176.

³²⁶ 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*, Springer, 2020, 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, che osservano «*Internet voting was seen as an additional means to increase the convenience by which citizens can participate in political life and therefore constituted an extension of an already started motion to develop modern e-governance*».

³²⁷ M. SOLVAK, K. VASSIL, *op. cit.*, pp. 5 ss.

Siffatto meccanismo, che consente in particolare la ripetibilità del voto, ha destato dubbi di costituzionalità.

La Corte Suprema Estone, nella pronuncia n. 3-4-1-13-05 del 2005³²⁸, non ha, tuttavia, ritenuto lesivo del principio di uniformità del voto previsto dall'art. 156 della Costituzione estone il sistema di voto a doppio binario e ripetibile. Ad avviso della Corte, ogni cittadino ha, infatti, la possibilità di scegliere di avvalersi della modalità elettronica di espressione del voto e l'opzione di reiterare il voto contribuisce anzi a garantire la libertà e segretezza del medesimo.

In particolare, è stato rilevato che una procedura siffatta miri a tre obiettivi principali, costituzionalmente rilevanti: anzitutto, a che il votante sia il meno possibile soggetto a condizionamenti esterni e forme di coercizione, in quanto sarà sempre nelle condizioni di poter liberamente modificare il proprio voto in un tempo successivo, anche ricorrendo al sistema tradizionale cartaceo. Inoltre, un simile meccanismo dovrebbe scoraggiare gli stessi tentativi di coercizione, dato che non sarebbe possibile verificare effettivamente che l'elettore corrotto o minacciato non esprima, in altro momento, una preferenza diversa. In terzo luogo, questo meccanismo a doppio binario e ripetibile diminuisce il rischio di alterazioni della procedura dovute a malfunzionamenti informatici/attacchi hacker, potendo l'elettore sino alla chiusura dei seggi comunque votare nuovamente su altro dispositivo o al seggio. Più in generale, la possibile compromissione dei principi di uguaglianza e uniformità del voto che deriverebbe dalla possibilità di cambiare il voto per un numero illimitato di volte deve retrocedere, ad avviso della Corte, rispetto all'obiettivo di aumentare la partecipazione alle elezioni attraverso l'introduzione di nuove soluzioni tecnologiche come quelle del voto a distanza³²⁹.

La circostanza che un sistema di voto elettronico da remoto debba garantire anche la segretezza delle scelte di voto registrate e cancellate dall'elettore prima dell'espressione del voto finale è raccomandata dallo stesso Consiglio d'Europa. Lo standard n. 25 si riferisce, in particolare, alla possibilità che il sistema sia configurato in maniera da consentire all'elettore di esprimere più voti, correggendo quello dato in precedenza.

³²⁸ Riigikohus, sentenza no. 3-4-1-13-05 del 1.09.2005. Il testo integrale della pronuncia è disponibile anche nella versione inglese in www.riigikohus.ee.

³²⁹ Sul punto, Ü. MADISE, P. VINKEL, *A judicial approach to Internet voting in Estonia*, in A. DRIZA MAURER, J. BARRAT (a cura di), *E-voting Case Law. A comparative Analysis*, Londra, 2015; E. Sivonen, *Supreme court rejects last voter complaint*. *News.err.ee*, 21.3.2011; G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 177.

In realtà, nemmeno il modello estone, che è il più evoluto sistema di voto non presidiato oggi esistente, è esente dai rischi di violazione della segretezza del voto, dal momento che nulla impedisce di escludere che pratiche di coercizione/influenza vengano comunque messe in atto e i cittadini non si avvalgano delle possibilità consentite dal sistema di rettificare il voto espresso da remoto³³⁰.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la dottrina suggerisce, come si anticipava, che, quantomeno con riferimento al nostro ordinamento, il voto a distanza potrebbe eventualmente essere implementato solo in ipotesi circoscritte, in cui già oggi si assiste, di fatto, ad un'interpretazione più elastica dei requisiti di cui all'art. 48, comma 2, Cost.³³¹.

Un ultimo requisito, ma di fondamentale importanza, richiesto ai fini di garantire la sicurezza dei sistemi di voto elettronico, sia presidiati che non presidiati, consiste nella verificabilità di ciascuno dei passaggi dell'intera procedura.

In materia, rilevano anzitutto gli standard nn. 15-18 della Raccomandazione 2017(5) del Consiglio d'Europa, che richiede che ciascun singolo elettore sia individualmente messo in grado di verificare che la sua intenzione di voto sia stata accuratamente riportata e registrata nell'urna elettronica, senza alcuna alterazione. Nell'ipotesi di voto elettronico presidiato, lo strumento all'uopo suggerito dal Consiglio d'Europa è la stampa cartacea del voto; nel caso del *remote voting*, ciò non sarebbe chiaramente possibile e, per tale ragione, si richiede, invece, la conferma, direttamente da parte del sistema informatico sul dispositivo utilizzato dall'avente diritto, che la procedura è stata completata con successo; solo dopo tale passaggio, l'elettore dovrebbe potersi scollegare.

Più in generale, come desumibile dagli standard nn. 31-35 contenuti nella sezione VI "*Transparency and Observation*", la trasparenza dovrebbe riguardare non solo il sistema

³³⁰ Sul punto, sempre, G. GOMETZ, op. cit., p. 177, che sottolinea come il *remote voting* «deve essere previsto in via non esclusiva, ma come opzione aggiuntiva al voto presidiato, che deve continuare a svolgersi secondo le consuete modalità e prevalere rispetto alle preferenze eventualmente espresse per via elettronica in precedenza, in modo che il cittadino abbia sempre la possibilità di ricorrervi per votare nel segreto pubblicamente protetto della cabina elettorale».

³³¹ Cfr. L. Trucco, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T. E. FROSINI, O. POLLICINO, E. PAPA, M. BASSINI, *Diritti e Libertà in Internet*, Le Monnier, Università di Milano, 2017, pp. 230 ss ; M. ROSINI, op. cit., p. 36 che osserva: «Il principio della segretezza, così intensamente tutelato nel nostro ordinamento, costituisce una enunciazione di principio che non vieta una sua interpretazione dinamica in relazione alla evoluzione dei sistemi e contesti sociali e ad un diverso bilanciamento con altri principi costituzionali. Nel momento in cui disposizioni e accorgimenti tecnici riducono in maniera significativa le possibili lesioni alla libertà e segretezza del voto elettronico, forse diventa possibile azzardare un loro diverso bilanciamento con il principio del suffragio universale e, più in generale, della sovranità popolare».

di *e-voting* nel suo complesso, ma anche i processi che lo circondano e le ragioni della sua introduzione.

Tale esigenza è stata espressa chiaramente da una delle sentenze più significative in materia di voto elettronico, ossia la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* del 3 marzo 2009³³², che segnò un duro stop all'implementazione di procedure di voto elettronico in Germania, avendo ritenuto non conforme ai principi costituzionali in materia di esercizio del diritto di voto sanciti dall'art. 38 della Legge Fondamentale il sistema di *e-voting* allora in uso. Secondo i giudici costituzionali tedeschi «*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*». Per tale ragione, «*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*»³³³.

Da quanto precede discendono due corollari fondamentali per l'implementazione di forme di voto elettronico.

Anzitutto, è evidenziata la necessità di adottare programmi dotati di codici sorgente *open source*, affinché sia garantita la massima trasparenza e verificabilità delle operazioni sottese; al contrario, sono 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*)³³⁴.

³³² BVerfG 2 BvC 3/07 del 3.03.2009. Per una ricostruzione dei fatti e 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*, n. 2/2009, 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*, cit., p. 23; M. Schirippa, *op. cit.*, pp. 245-247.

³³³ BVerfG 2 BvC 3/07 del 3.03.2009, spec. par. 106-112. M. ROSINI, *op. cit.*, p. 40 evidenzia come «*per i giudici tedeschi la pubblicità del voto è 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 un presupposto basilare per la motivata fiducia dei cittadini*». Sul punto, M. SCHIRIPPA, *op. cit.*, p. 246, rileva «*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*».

³³⁴ Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p.12

Ad avviso del *Bundesverfassungsgericht* occorre assicurare, altresì, un controllo individuale, ossia da parte del singolo elettore “qualunque”, anche privo di particolari competenze tecniche: questi doveva, infatti, essere messo nelle condizioni di stabilire se il suo voto fosse stato conteggiato in modo genuino ed incluso nel risultato finale al pari di tutti gli altri voti espressi³³⁵. Nella prospettiva del Tribunale costituzionale tedesco un sistema di voto elettronico 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. A tal fine, andrebbe prevista la stampa in schede cartacee di ogni singolo voto e, altresì, la possibilità di un eventuale ri-conteggio secondo modalità tradizionali³³⁶.

La sentenza è interessante anche per il parallelismo operato tra voto elettronico e per corrispondenza. I giudici costituzionali tedeschi considerano, infatti, giustificate le limitazioni al 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, con riferimento al voto elettronico, tanto da non poter ammettere deroghe alla necessità di controllabilità dello scrutinio e di determinazione dei risultati³³⁷. Si tratta di un punto controverso della pronuncia, su cui la dottrina, anche italiana, ha espresso alcune perplessità, stante il differente “status”,

³³⁵ Cfr. BVerfG 2 BvC 3/07, par. 122, a commento, A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 marzo 2019, pp. 2ss.

³³⁶ Critico su questo profilo A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, cit., p. 2, che afferma «Tuttavia, la presunta necessità di consentire un controllo diretto da parte dell'elettore non appare del tutto convincente. Anche 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». Va rilevato, tuttavia, che anche le *Guidelines on the implementation of Recommendation CM/Rec(2017)5 on standards for e-voting*, 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.

³³⁷ BVerfG 2 BvC 3/07 del 3.03.2009, par. 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».

difficilmente giustificabile, di cui godrebbe il voto elettronico e quello per corrispondenza³³⁸.

In definitiva, la conclusione cui il *Bundesverfassungsgericht* giungeva era 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 tedesca, il voto elettronico, così come concretamente congegnato e disciplinato, fosse invece incostituzionale, in particolare per le violazioni del principio di pubblicità in materia elettorale, presentando ingenti deficit di verificabilità e affidabilità.

Ne conseguì, come prevedibile, «una forte battuta d'arresto per il voto elettronico in Germania, e probabilmente, non solo lì»³³⁹.

Per concludere, ed allargando lo sguardo anche al di là dei confini tedeschi, ciò che ha portato, dopo una prima fase di sviluppo, all'arretramento delle esperienze di *e-voting* in quasi tutti i paesi europei, è stata fondamentalmente la difficoltà di conciliare e trovare un punto di caduta tra esigenze differenti tra loro.

Come abbiamo potuto constatare, infatti, la regolarità delle operazioni di voto richiede, in primo luogo, una corretta identificazione delle persone votanti; contemporaneamente, risulta imprescindibile che siano adottate tutte le misure di sicurezza occorrenti a garantire la completa anonimizzazione della preferenza espressa e, quindi, la sua segretezza; sotto altro profilo, occorre, sia assicurata una piena trasparenza e verificabilità delle procedure impiegate in ciascuna delle fasi del procedimento elettorale³⁴⁰.

Nel caso del voto elettronico non presidiato, si pone, inoltre, un tema - non eludibile - di rispetto della segretezza e, quindi, conseguentemente della libertà del suffragio, stante il

³³⁸ Cfr. A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, cit., p. 4, che osserva: «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».

³³⁹ Cfr. A. GRATTERI, *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale*, cit., p. 5; G. GOMETZ, *op. cit.*, pp. 174-175.

³⁴⁰ Cfr. G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 172.

fatto che il voto è reso in luoghi non sorvegliati, potenzialmente da qualsiasi terminale dotato di accesso alla rete internet³⁴¹.

4. Gli ultimi sviluppi del voto elettronico in Italia: dal referendum consultivo dell'ottobre 2017 indetto dalla Regione Lombardia alla sperimentazione prevista per gli italiani all'estero e i c.d. fuori-sede

Dopo aver illustrato le principali questioni di rilievo costituzionale che l'*e-voting* pone all'attenzione dell'interprete, si intendono dedicare alcune riflessioni ai più recenti sviluppi che hanno caratterizzato il nostro Paese in materia, ove storicamente il voto elettronico ha fatto fatica ad affermarsi, pur essendo oggetto di attenta riflessione da parte della dottrina costituzionalistica da lungo tempo³⁴².

Anzitutto, un'esperienza interessante 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, la novità era consistita in una procedura che prevedeva l'espressione del voto su supporti elettronici ("*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*³⁴³.

La legge, inserendo nella previgente disciplina elettorale in particolare l'art. 26-bis, 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*

³⁴¹ Cfr., tra i molti, E. BETTINELLI, *Diritto di voto (voce)*, cit., pp. 225 ss.; A. G. OROFINO, *L'e-vote*, in *Diritto & diritti*, 2003; L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, cit., pp. 1-15.

³⁴² V. la ricostruzione di E. BETTINELLI, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, cit., p. 7.

³⁴³ Oggi, come già anticipato, abrogata dall'art. 2, comma 1, lett. b), numero 70) della legge reg. 25 gennaio 2018, n. 5.

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» (art. 26 bis, comma 1, legge reg. n. 34/1983, così come modificata dalla legge reg. n. 3/2015 cit.). 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 (art. 26-bis, comma 2): 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»*³⁴⁴.

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 (art. 26-bis, comma 3), oltre alla trasmissione telematica dei risultati (comma 8). 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»* (art. 26 bis, comma 5).

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

³⁴⁴ M. ROSINI, *op. cit.*, p. 35; sul punto, A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 15, osservava criticamente *«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»*.

riproduzione cartacea (art. 26 bis, comma 5). 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 (art. 26-bis, comma 6).

Per il resto, la legge demandava la disciplina di dettaglio ad un successivo Regolamento della Giunta regionale, 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:

- a) gli standard tecnici utili per il corretto funzionamento e per impedire qualsiasi contraffazione o manipolazione del sistema integrato di voto;
- b) le istruzioni relative all'installazione del sistema di voto presso le sezioni elettorali, alle operazioni relative allo spoglio del risultato di voto e alla verifica dello stesso;
- c) la procedura e le modalità di effettuazione del sorteggio delle sezioni per la stampa del voto elettronico;
- d) le modalità di voto elettronico a domicilio per gli elettori in particolari condizioni di infermità e si trovassero presso i luoghi di cura e di detenzione;
- e) le modalità di trasmissione dei risultati delle votazioni;
- f) la conservazione dei documenti e dei verbali prodotti, nonché delle memorie elettroniche.

In particolare, il Regolamento della Giunta dettava i requisiti tecnici e di sicurezza del sistema (artt. 6 e 7). 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 distinte in "SI", "NO" e "SCHEDA BIANCA"*» (art. 10, comma 4 del Regolamento n. 3/2016 cit.). Una volta confermata la preferenza (o in caso di errore, ripetuta l'operazione), l'apparecchio elettronico sarebbe stato automaticamente disabilitato fino alla successiva abilitazione da parte del Presidente per il successivo elettore.

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 (art. 12, commi 4 e 5 del Regolamento n. 3/2016 cit.).

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. Non mancavano però alcune criticità legate innanzitutto 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*»³⁴⁵.

³⁴⁵ Così chiaramente A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 16.

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, a voler essere rigorosi, così come configurato, tale onere non sarebbe bastato a soddisfare le esigenze di verificabilità delle procedure di *e-voting* più stringenti illustrate al paragrafo precedente³⁴⁶.

Per concludere, va ricordato che tale sistema è stato impiegato in una sola occasione, ossia durante la consultazione referendaria del 21 ottobre 2017 di cui si diceva in apertura, peraltro registrando 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 sono stati resi disponibili solo dopo oltre 24 ore³⁴⁷.

L'esperienza del voto elettronico lombardo, quindi, per quanto sicuramente di interesse, non sembra aver raggiunto quegli obiettivi di celerità, efficienza e sicurezza che si proponeva il legislatore regionale e che sono generalmente sottesi all'implementazione di forme di *e-voting* presidiato. Tanto è vero che, di lì a poco, la legge che ne aveva disposto l'introduzione è stata abrogata, archiviando, almeno per il momento, l'esperienza.

Così ricostruito l'esperimento lombardo, più di recente, il voto elettronico è tornato oggetto di attenzione in virtù di una previsione contenuta nella legge di bilancio 2020 (l. n. 160/2019). 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 del 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

³⁴⁶ Cfr. A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 16, osservava 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 soddisferebbe 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».

³⁴⁷ Per maggiori informazioni, si veda <https://www.ilsole24ore.com/art/voto-elettronico-flop-lombardia-pasticcio-dati-affluenza-maroni-problemi-chiavette--AEX7AxtC>.

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, da ultimo, modificati dal d.l. n. 77/2021, c.d. "Decreto Semplificazioni", convertito nella legge n. 108/2021 che ha esteso la sperimentazione del voto elettronico anche alle elezioni regionali e amministrative.

Ciò premesso, 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 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.

L'analisi del documento è di sicuro rilievo, dal momento che potrebbe rappresentare un primo punto di partenza per l'introduzione del voto elettronico su scala nazionale, sebbene limitatamente all'esercizio del diritto di voto da parte di particolari e circoscritte categorie di elettori.

Anzitutto, l'art. 2 del DM cit. precisa, in apertura, nella consapevolezza della delicatezza della materia, la gradualità dell'inserimento di modalità di scrutinio e di voto elettronico all'interno dell'ordinamento: la sperimentazione vera e propria, avente valore legale, sarà, infatti, preceduta da una fase di simulazione limitata a determinati ambiti territoriali, comunali e consolari, individuati, rispettivamente, 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 allo scopo di coinvolgere un campione significativo di elettori. Inoltre, il voto elettronico costituirà, in linea con la Raccomandazione del Consiglio d'Europa 2017(5), una semplice alternativa

al sistema di voto tradizionale, tanto che gli elettori saranno posti nella condizione di poter scegliere anticipatamente con quale modalità esercitare il proprio diritto.

Ciò premesso, al successivo art. 3, rubricato “Votazione elettronica a distanza e autenticazione dell’elettore”, si stabilisce 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».*

È contemplata quindi l’ipotesi di un voto elettronico *non presidiato*, dal momento che l’elettore potrebbe votare da remoto, per il tramite di un semplice dispositivo (*smartphone, tablet, personal computer*), cui si affiancherebbe, anche per superare eventuali situazioni di *digital divide*, un voto reso presso apposite postazioni elettroniche, collocate al di fuori degli uffici elettorali (sul punto si rinvia, in particolare, all’art. 2 delle Linee Guida allegate al Decreto)³⁴⁸.

L’istanza dovrà essere inoltrata in via telematica ai sensi dell’art. 65, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, 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, sarà 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, DM cit.).

³⁴⁸ Cfr. Ministero dell’Interno, *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*, art. 2, che afferma: *«1. Al fine di rendere più agevole l’esercizio del voto, specie per gli elettori che si trovano in un luogo diverso da quello di iscrizione nelle liste elettorali, la sperimentazione dovrebbe basarsi sulla possibilità di esprimere il voto elettronico a distanza mediante dispositivi proprietari o, anche per superare situazioni di digital divide, presso gli edifici adibiti ad Ufficio elettorale di sezione mediante apposite postazioni elettroniche.*

2. Il sistema di voto elettronico dovrebbe basarsi su una web application, conforme ai requisiti di usabilità e accessibilità previsti dalla legge, da utilizzare con qualsiasi dispositivo digitale (smartphone, tablet, personal computer) connesso alla rete Internet e dotato di uno dei browser più diffusi».

La fase di autenticazione dovrebbe avvenire semplicemente tramite il sistema SPID (ossia l'identità unica digitale, con cui è possibile accedere oggi ai servizi online della Pubblica Amministrazione), consentendo così all'avente diritto di esercitare il proprio voto in via telematica.

Quanto alle concrete modalità di esercizio, l'art. 4 del DM cit. stabilisce che il sistema di voto elettronico «è sviluppato garantendo un'agevole comprensione e utilizzo da parte di tutti gli elettori, con informazioni chiare e trasparenti presentate in modo sostanzialmente equivalente rispetto alle altre modalità di votazione. L'interfaccia utente del sistema di voto elettronico non contiene maggiori informazioni rispetto a quelle presenti nelle schede cartacee e nei manifesti con i nominativi dei candidati ammessi» (art. 4, comma 1). Esso dovrà, peraltro, consentire «alle persone diversamente abili e alle persone con esigenze speciali di votare in modo indipendente» (art. 4, comma 2). Si sottolinea la necessità che, una volta espressa la preferenza, l'elettore abbia conferma della scelta effettuata prima di procedere all'inoltro definitivo (art. 4, comma 3).

Centrale la previsione di cui all'art. 4, comma 4, che statuisce quanto segue: «il voto espresso non deve essere riconducibile all'elettore. A tal fine, il sistema garantisce che le informazioni sui votanti vengano separate da quelle sui voti espressi. Tali informazioni vengono digitalmente “sigillate” e rimangono del tutto indipendenti e separate. I voti sono e rimangono anonimi». È esclusa, inoltre, la possibilità di votare più di una volta nella stessa sessione (art. 4, comma 5). Per ogni scheda è ammesso un solo voto valido o l'esercizio della facoltà di astenersi dalla scelta (c.d. “scheda bianca”). La procedura non consentirà, invece, espressioni di voto nullo (art. 4, comma 7).

Molto significativa, ai fini di esigenze di sicurezza e verificabilità, la previsione contenuta all'art. 4, comma 8, secondo la quale: «L'elettore è posto nella condizione di verificare, tramite lo schermo del proprio dispositivo, che il voto espresso è quello corrispondente alla sua volontà. Tale voto, a seguito della conferma definitiva da parte dell'elettore, è acquisito dal sistema e “sigillato” con idonee modalità tecnico-informatiche, pervenendo all'urna elettronica nel sistema di voto elettronico senza alterazioni. L'elettore riceve conferma dal sistema che il voto è stato registrato e che la procedura è stata completata e, in ogni caso, è posto nelle condizioni di verificare che il voto elettronico è giunto nell'urna elettronica del sistema di voto elettronico».

Chiusa la fase della votazione, i voti verrebbero “sigillati” fino al momento dello scrutinio: prima di togliere il sigillo, privi di ogni tracciatura dell'istante di tempo in cui ciascun suffragio è stato espresso, verrebbero “mescolati” e crittografati. Il conteggio dei

voti elettronici sarà, inoltre, attivato solo dopo la chiusura di tutte le operazioni di voto, ivi comprese quelle espletate con modalità tradizionali “analogiche” (art. 4, comma 10). Così descritte le operazioni di voto e di scrutinio, l’art. 5 fissa alcune garanzie di massima 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.

Così riassunti i tratti essenziali dell’intervento posto in atto dal legislatore prima, e dai due Ministeri in seguito, è possibile tentare di formulare alcune considerazioni in merito. In primo luogo, non può certo nascondersi la portata innovativa delle decisioni assunte in questi ultimi mesi, che prefigurano la, prossima, introduzione, per la prima volta nel nostro Paese (per quanto in via ancora sperimentale) del voto elettronico in consultazioni a rilevanza nazionale.

Proprio per la delicatezza e importanza dell’intervento prefigurato, un primo punto interrogativo non può essere eluso e attiene alla natura dello strumento normativo utilizzato. Muovendo dalla premessa che, come confermato dall’art. 9 del DM cit., esaurita la fase di simulazione, la sperimentazione avrà valore legale in una consultazione ufficiale, si pone il tema se una modifica così significativa delle modalità di esercizio del diritto fondamentale di voto possa essere affidata ad una sintetica previsione contenuta nella legge di bilancio, che demanda, a sua volta, quasi interamente, l’intera regolamentazione del procedimento elettorale, delle operazioni di voto e di scrutinio a un decreto interministeriale.

Se obiettivo del legislatore era, infatti, quello di introdurre il voto elettronico per tutta una serie di consultazioni, di rilevanza nazionale e locale, sarebbe stato forse più opportuno intervenire con un intervento che, a livello di normazione primaria, dettasse, se non ciascuno dei singoli snodi procedurali, quantomeno i principi e criteri cui si sarebbe dovuto ispirare il nuovo sistema di votazione elettronica. Per quanto, infatti, sicuramente l’*e-voting*, per le peculiarità e tecnicità di natura informatica che lo contraddistinguono, tradizionalmente si presti ad una regolamentazione tecnica di dettaglio di rango

secondario o sub-secondario³⁴⁹, tuttavia, che l'intera disciplina sia stata affidata ad un Decreto inter-ministeriale, che fa proprie, a sua volta, delle semplici Linee Guida desta alcuni interrogativi sul piano del corretto uso delle fonti del diritto, specie in una materia delicata come quella elettorale.

Un secondo spunto di riflessione riguarda la natura del voto elettronico così come prefigurato dal DM del 9 luglio e dalle Linee Guida allegate.

Da questo punto di vista può dirsi che molte delle raccomandazioni contenute nella Raccomandazione del Consiglio 2017(5) paiono essere state seguite (su cui *retro* paragrafi nn. 2 e 3), come la necessità che: il sistema adottato sia intellegibile per l'elettore comune; che non consenta di ricondurre il voto espresso all'elettore; che l'elettore riceva conferma che il voto è stato registrato ed è giunto nell'urna elettronica; che sia garantita la verificabilità dell'intera procedura elettorale e che il *software* utilizzato sia *open source* e trasparente; che quella del voto elettronico sia un'opzione alternativa e non sostitutiva delle procedure tradizionali. Tuttavia, va parimenti segnalato che il decreto inter-ministeriale esclude la possibilità di votare più di una volta nel corso della medesima consultazione (art. 4, comma 5, D.M. 9 luglio 2021). Se una simile previsione può rispondere a comprensibili esigenze di celerità del procedimento, si è parimenti potuto constatare che quei (pochi) Paesi che ammettono il voto elettronico su vasta scala, come l'Estonia, prevedono un sistema a “doppio binario” e ripetibile, con il precipuo scopo di tutelare l'elettore da eventuali malfunzionamenti del sistema e, soprattutto, dando a quest'ultimo la possibilità di modificare la preferenza espressa, così da ridurre il rischio di pressioni o interferenze esterne.

Ciò consente di introdurre un terzo profilo, di fondamentale importanza, ossia le conseguenze che l'introduzione, per quanto ancora sperimentale, di una modalità di votazione elettronica da remoto determina con riferimento al rispetto dei principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost., specie in termini di tutela della segretezza e, quindi, di libertà del suffragio.

³⁴⁹ Sul punto M. ROSINI, *op. cit.*, p. 38 afferma: «Il quadro normativo dell'e-voting rischia, quindi, di essere più complesso di quello che conosciamo per il voto cartaceo e, sicuramente, più problematica l'individuazione del quantum di disciplina da mantenere a livello di fonti primarie e di quello che può invece essere lasciato alle fonti regolamentari e, quindi, all'esecutivo, più adatto alla elaborazione di normative tecniche, che necessitano di costanti aggiornamenti [...]. Nell'ordinamento italiano la risposta a tale questione non può, peraltro, prescindere dalla considerazione della fitta trama di riserve di legge previste dalla Costituzione e, in particolare, della riserva di assemblea ex art. 72, comma 4, Cost., da cui può ricavarsi l'esistenza di una riserva di legge destinata a coprire non solo il sistema elettorale in senso stretto, ma anche i caratteri essenziali del fenomeno elettorale».

Per provare a fornire una risposta a tale interrogativo, occorre muovere da quella che sembra essere la *ratio* ispiratrice dell'intervento del legislatore, ossia garantire l'effettività dell'esercizio del diritto di voto di due particolari categorie di elettori: i cittadini italiani all'estero e gli elettori che per motivi di lavoro, salute o studio si trovino in una regione differente da quello del comune presso le cui liste elettorali sono iscritti. Con riferimento ai cittadini italiani all'estero, trattasi della medesima categoria di elettori, per cui già oggi, in occasione delle elezioni politiche e dei referendum di cui all'art. 75 Cost. e 138 Cost.³⁵⁰, l'ordinamento ammette una procedura, quella del voto per corrispondenza, che, al fine di assicurare l'esercizio del diritto, fa propria una concezione "elastica" del requisito della segretezza di cui all'art. 48, comma 2, Cost. In altri termini, in questo caso, il voto elettronico da remoto si pone come semplice opzione alternativa al voto per corrispondenza al fine di garantire la pienezza del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero.

Certamente di maggiore portata innovativa il fatto che la legge di bilancio 2020 estenda l'operatività della sperimentazione anche ai cittadini italiani che per motivi di lavoro, studio o cure mediche non si trovino nel comune di residenza (ma all'interno del territorio nazionale). Trattasi dei c.d. fuori-sede, rispetto ai quali la vigente normativa elettorale non prevede alcuna particolare disciplina.

Allo stato, infatti, le uniche ipotesi di deroga alla regola generale secondo la quale l'avente diritto è tenuto a votare nella sezione del comune di residenza presso le cui liste elettorali è iscritto, riguardano: il personale dell'Ufficio elettorale di sezione (art. 48 DPR n. 361/1957); i militari, il personale di polizia e i vigili del fuoco in servizio (art. 49 DPR n. 361/1957); i naviganti fuori residenza per motivi di imbarco (art. 50 DPR n. 361/1957); i degenti in ospedale (art. 51 DPR n. 361/1957). L'estensione del voto elettronico ai c.d.

³⁵⁰ La legge n. 52/2015 ha inoltre introdotto, come si anticipava, la possibilità - per gli elettori che si trovano temporaneamente all'estero per almeno tre mesi per motivi di lavoro, studio o cure mediche - di esercitare il diritto di voto per corrispondenza per la circoscrizione Estero, previa opzione in tal senso. Possono 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 (legge n. 459/2001, art. 4-bis, introdotto dall'art. 2, comma 37, della legge n. 52/2015 e confermato dall'art. 4 bis l. 165 del 2017). Anche costoro possono votare esclusivamente per l'elezione delle Camere e per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione. Per il voto al Parlamento europeo si applica invece una diversa normativa. Gli elettori italiani che hanno stabilito la propria residenza in uno degli Stati membri dell'Unione europea diverso dall'Italia, possono esercitare in loco il diritto di voto, partecipando all'elezione dei candidati al Parlamento europeo presentatisi nel Paese di residenza. Nel caso in cui non intendano avvalersi di tale facoltà, essi possono votare, nello Stato in cui risiedono, per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, recandosi presso le sezioni elettorali italiane appositamente istituite presso le sedi consolari italiane o in altre sedi idonee (decreto-legge n. 408 del 1994, art. 3, commi 1 e 2).

“fuorisede”, sebbene nella forma, per il momento, di una sperimentazione, costituisce, pertanto, una novità di assoluto rilievo, che andrebbe, peraltro, ad interessare una platea potenzialmente molto estesa di elettori (l’ISTAT stima vi siano almeno tre milioni di italiani che vivono, per motivo di lavoro o studio, lontano da luogo di residenza e che quindi potrebbero avvalersi di questa possibilità)³⁵¹.

Il tema della necessità di garantire l’effettività del diritto di voto di tali cittadini che, finché tale sperimentazione non sarà pienamente operativa sono tenuti, per poter votare, a rientrare nel comune di residenza, non è peraltro completamente nuovo.

Proprio negli ultimi mesi, infatti, sono state presentate e discusse in Parlamento alcune proposte di legge che mirano, con modalità differenti, a offrire una risposta sul piano normativo a questa particolare categoria di elettori.

Anzitutto, si segnala il disegno di legge A.S. n. 859, a prima firma dell’Onorevole Nesci, *Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l’elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernente l’elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale e di referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione*, già approvato alla Camera e attualmente all’esame del Senato, che, all’art. 7, introduce la possibilità per gli elettori che per motivi di lavoro, studio o cure mediche, di votare direttamente nel luogo di domicilio, sebbene limitatamente alle ipotesi dei referendum di cui agli artt. 75 e 138 della Costituzione e delle elezioni europee, purché, in quest’ultimo caso, il luogo di domicilio non si trovi in una circoscrizione differente da quella del comune di residenza. Di interesse anche il disegno di legge AC 3007, a prima firma dell’Onorevole Brescia, rubricato, *Modifiche alla legge 2 luglio 2004, n. 165, e al testo unico di cui al decreto legislativo 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*, presentato il 9 aprile 2021, che, sebbene con riferimento alle sole elezioni regionali e comunali, mira a garantire ai cittadini³⁵², temporaneamente

³⁵¹ Cfr. Report ISTAT reperibile al seguente link: <https://www.istat.it/it/files//2020/03/Popolazione-insistente.pdf>

³⁵² A p. 2 della relazione introduttiva del disegno AC 3007 si legge che l’intervento «è preordinato a fornire risposta a un problema che riguarda ciclicamente milioni di cittadini, studenti e lavoratori» [...] e che «L’emergenza sanitaria conseguente alla pandemia da COVID-19 e la conseguente impossibilità di muoversi all’interno del territorio nazionale impongono al legislatore una decisione innovativa su tale tematica. I sottoscrittori di questa proposta di legge si sentono impegnati in una battaglia di civiltà che vuole affermare la centralità del diritto di voto e del suo esercizio».

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 hanno eletto il proprio domicilio. L'elettore sarebbe, 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. Si stabilisce, inoltre, che la prefettura-ufficio territoriale di cui sopra sia tenuta a trasmettere il materiale elettorale alle altre prefetture-uffici territoriali del Governo situate fuori del territorio regionale. Una volta espressi, i voti verrebbero ritrasmessi dalla prefettura-ufficio territoriale del Governo situata nel territorio di domicilio all'ufficio elettorale centrale situato nella circoscrizione di residenza ai fini del loro conteggio³⁵³.

Di interesse anche la proposta 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*, presentata il 28 marzo 2019, a prima firma dell'Onorevole Madia, che, nel disciplinare sempre l'esercizio del diritto di voto dei cittadini che hanno eletto il domicilio in una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti, precisa, tuttavia, che la possibilità di votare in luogo diverso da quello di residenza, sarà concessa solo in presenza di motivi circostanziati di studio, lavoro o cura. Questi dovranno essere motivati, 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: un certificato di iscrizione presso un'università, se la richiesta è presentata da uno studente fuorisede; una copia del contratto di lavoro, o una certificazione del proprio datore di lavoro, se la richiesta è presentata da un lavoratore; un certificato medico che attesti la necessità di eleggere il proprio domicilio in un comune situato in una regione diversa da quella dove si trova il comune nelle cui liste elettorali risulti iscritto, se la richiesta è presentata per motivi di cura (art. 1).

³⁵³ Alla Camera è, altresì, stato depositato un analogo disegno di legge AC 3023, *Modifiche alla legge 2 luglio 2004, n. 165, e al testo unico di cui al decreto legislativo 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 in una regione non confinante con quella di residenza*, a prima firma dell'onorevole D'Ettore, che interviene sempre con riferimento alle elezioni amministrative e regionali, ma subordina l'esercizio del voto fuorisede a motivi comprovati di studio, lavoro o cura, idoneamente documentati e solo qualora il cittadino si trovi in una regione non confinante con quella di residenza.

Da questo punto di vista, pertanto, tale proposta si distingue dal disegno di legge “Brescia”, ove si fa riferimento esclusivamente alla necessità che l’elettore sia temporaneamente domiciliato fuori-regione, senza che siano identificati i presupposti e, soprattutto, che il richiedente debba motivarne la sussistenza, allegando idonea documentazione³⁵⁴.

Si prevedono, inoltre, due differenti meccanismi per l’esercizio del diritto di voto da parte di tali elettori, a seconda che si tratti di una consultazione referendaria o di un’elezione per l’elezione delle Camere o del Parlamento europeo³⁵⁵.

Nel primo caso, in virtù delle medesime ragioni anzidette con riferimento al disegno di legge AS 859, si potrà 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 di elezione per uno dei due rami del Parlamento, invece, o del Parlamento europeo, stante l’impossibilità di poter far esprimere il voto in un collegio differente da quello di residenza, onde evitare un’alterazione dei rapporti tra numero di elettori e numero di seggi attribuiti nei collegi uninominali e plurinominali previsti dal sistema elettorale e, quindi, della stessa rappresentanza³⁵⁶, la strada scelta è quella del voto per corrispondenza, secondo un

³⁵⁴ 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 ddl 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

³⁵⁵ A differenza del disegno di legge “Brescia”, pertanto, l’intervento prefigurato non interviene con riferimento a consultazioni aventi carattere locale (amministrative o regionali).

³⁵⁶ A p. 2 della proposta di legge AC 1714 si afferma, 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*». Differente, e per tale ragione difficilmente, condivisibile la proposta AC 3026, che prevede, invece, che gli elettori temporaneamente domiciliati in un comune diverso da quello di residenza possano in occasione delle elezioni politiche, europee e referendarie chiedere di votare direttamente nel comune presso il quale hanno eletto domicilio.

meccanismo analogo a quello adottato per il voto dei cittadini italiani all'estero (artt. 3, 4, 5 del disegno di legge 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" venga accettata, in quanto corredata da idonea documentazione, secondo la proposta in esame potrebbe votare, per corrispondenza, per il candidato del collegio che gli spetta in base alle liste elettorali del comune ove risulta iscritto in caso di elezioni politiche o europee. A tal fine, entro il trentesimo precedente a quello della consultazione elettorale, il comune dovrà inviare all'elettore che ne ha 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 è iscritto;
- d) il foglio di istruzioni sulle modalità di espressione del voto.

L'elettore potrà esprimere il proprio voto e introdurre le schede nell'apposita busta, insieme al tagliando staccato dal certificato elettorale, alla ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione della domanda e, infine, spedire la busta, così confezionata, al comune presso le cui liste elettorali è iscritto, ove ne verrà verificata l'integrità e si provvederà alle operazioni di scrutinio.

Da ultimo, la proposta prevede, altresì, una delega al Governo per l'adozione di una serie decreti legislativi, aventi ad oggetto la sperimentazione di "sistemi telematici di votazione", limitatamente alla consultazione elettorale successiva all'entrata in vigore dei decreti legislativi stessi, per i cittadini che per motivi di studio, lavoro o cura si trovassero temporaneamente domiciliati in un luogo diverso dal comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti, 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 votazione per corrispondenza) nelle ipotesi previste dalle disposizioni di cui agli articoli 3, 4 e 5 (ossia per le elezioni della Camera, del Senato e del Parlamento europeo), possano 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 garantiscano che il voto sia personale, libero e segreto, istituendo un seggio telematico presso ciascun comune capoluogo di regione³⁵⁷;
- c) prevedere che l'identificazione dell'elettore avvenga 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 prefiggono, con l'intervento normativo prefigurato di introdurre «*un sistema telematico di votazione – non generalizzato per tutti i cittadini, né per tutte le competizioni elettorali –, che rappresenta 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 «*potrebbe 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*»³⁵⁸.

Infine, è stata depositata l'8 aprile 2021 la proposta AC 3003, *Disposizioni per l'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini domiciliati, per motivi di studio universitario o di lavoro, fuori della regione di residenza*, a prima firma dell'onorevole Costa, che mira 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 lavoro³⁵⁹.

³⁵⁷ Con, quindi, una modalità di voto elettronico che, pur tratteggiata solo nei suoi tratti essenziali e la cui disciplina sarebbe demandata a successivi decreti legislativi, sarebbe di natura presidiata, differentemente da quanto visto *supra* con riferimento dal D.M. 9 luglio 2021, che prevede, al contrario, un'ipotesi di *remote voting*.

³⁵⁸ Cfr. relazione introduttiva al disegno di legge AC 1714, pp. 4-5.

³⁵⁹ Interessante notare come nella relazione illustrativa al disegno di legge in esame, pp. 1-2 si giustifichi l'intervento, partendo dal rilevare una contraddizione esistente attualmente nell'ordinamento, che riconosce il diritto di voto per corrispondenza anche a coloro che sono temporaneamente per motivi di salute, lavoro o studio all'estero, ma non ai fuorisede che si trovino invece temporaneamente domiciliati in una regione diversa da quella di residenza per le medesime ragioni. Si afferma: «*La legge 6 maggio 2015, n. 52, recante "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati", ha modificato, a partire dal 1° luglio 2016, le norme per l'esercizio del diritto*

Il sistema ricalca 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 risiedono nell'estensione del voto per corrispondenza anche alle elezioni regionali e comunali e alla non inclusione tra le categorie di elettori "fuori-sede" di coloro che, per cure mediche, siano temporaneamente lontani dal luogo di residenza.

5. Considerazioni conclusive: il valore democratico dell'*e-voting* e i rischi sottesi

La sperimentazione del voto elettronico in Lombardia e, soprattutto, l'istituzione di un fondo da parte della legge di bilancio 2020, con la successiva attuazione da parte del D.M. del 9 luglio scorso, hanno riposto al centro del dibattito pubblico il tema dell'implementazione dell'*e-voting* all'interno dell'ordinamento italiano.

Parallelamente, la discussione in questi mesi in atto in Parlamento con riferimento al voto dei c.d. fuori-sede spinge a interrogarsi su una possibile rimediazione delle modalità tradizionali di esercizio del diritto di voto, con riferimento quantomeno ad alcune particolari categorie di elettori.

Da una parte, sistemi di votazione elettronica presidiata, potrebbero, come abbiamo visto, avere il pregio di ridurre, se non azzerare, i rischi di errori nel momento di espressione della preferenza, evitare che il voto sia riconoscibile, impedire eventuali brogli, facilitare l'espressione del voto delle persone diversamente abili, velocizzare le procedure di identificazione e scrutinio, senza, peraltro, porsi in tensione con i principi di cui all'art. 48, comma 2, Cost, stante la sussistenza, appunto, di un presidio³⁶⁰. Allo stesso tempo,

di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, di cui alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, riconoscendo la possibilità di votare per corrispondenza ai cittadini italiani e ai loro familiari conviventi "che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovano, per un periodo di almeno tre mesi nel quale ricade la data di svolgimento della medesima consultazione elettorale, in un Paese estero in cui non sono anagraficamente residenti" e consentendo loro di ricevere presso l'indirizzo postale estero il plico contenente la scheda elettorale, senza che ne sia richiesta l'iscrizione all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero. Analogo diritto non è, invece, riconosciuto ai cittadini domiciliati in Italia in una regione diversa da quella di residenza». Dello stesso avviso il Prof. Salvatore Curreri nel corso dell'audizione in Commissione Affari costituzionali della Camera, 6 maggio 2021.

³⁶⁰ Cfr. L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, p. 4.

come l'esperienza lombarda dimostra, non sembrano fungere da stimolo particolare per la partecipazione, né essere, per la verità, completamente esenti da rischi di malfunzionamenti o problemi all'infrastruttura informatica sottesa.

Certamente più innovativa la sfida posta dalla sperimentazione di un voto elettronico non presidiato, così come configurato dal D.M. del 9 luglio 2021.

Il tema che, in quest'ultimo caso, si pone è fondamentalmente quello di trovare un bilanciamento tra la tutela dei principi costituzionali posti a presidio del voto democratico, con particolare riferimento a quello di segretezza, da un lato, e la necessità di garantire l'effettività del diritto di voto, specie con riferimento ad alcune categorie particolari di elettori, dall'altro.

Per quanto lo sviluppo tecnologico potrebbe, in un prossimo futuro, assicurare sistemi che garantiscano senza rischi l'identificazione dei votanti e la segretezza nella sua dimensione "interna", così come essere seguiti tutti gli accorgimenti avanzati dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa 2017(5) più volte menzionata, nulla, nell'ipotesi del *remote voting*, potrà garantire la segretezza del voto nella sua dimensione "esterna", ossia che l'elettore sia esente da forme di condizionamento, coercizione o altre forme di pressione al momento dell'esercizio del diritto.

Per queste ragioni, e in disparte le considerazioni in merito al valore simbolico di un voto reso fisicamente al seggio, che pure potrebbero essere tenute da conto per continuare a preferire le modalità tradizionali, una introduzione generalizzata del *remote voting* pare difficilmente perseguibile³⁶¹, dal momento che la possibilità (tutta da dimostrare) che ciò possa contribuire ad un aumento della partecipazione, derivante dalla possibilità di votare con un semplice "click" velocemente dal proprio cellulare, si scontrerebbe non solo con una questione di *digital divide*, ma, soprattutto, con la difficoltà di giustificare la compressione dei principi costituzionali di cui all'art. 48, comma 2, Cost., che si verrebbe a determinare.

Discorso differente potrebbe formularsi se l'intervento rimarrà, come sembra al momento, limitato a particolari categorie di elettori: anzitutto, gli italiani residenti o temporaneamente all'estero, rispetto ai quali, già attualmente, l'ordinamento prevede una modalità di voto, quella per corrispondenza, che pone problematiche analoghe; in secondo luogo, i c.d. fuori-sede, rispetto ai quali l'introduzione di una simile modalità

³⁶¹ Cfr. M. ROSINI, *op. cit.*, p. 33.

potrebbe essere giustificata sempre alla luce della necessità di garantire l'effettività dell'esercizio del diritto, stante la lontananza dal luogo di residenza.

Tuttavia, una simile apertura dovrebbe essere accompagnata dalle opportune cautele, in particolare con una chiara identificazione dei presupposti che legittimo la richiesta di voto a distanza, onde evitare di cadere in forme di abuso o di "forum-shopping" elettorale.

Con riferimento, quindi, a specifiche e limitate ipotesi, la necessità di assicurare l'effettività dell'universalità del suffragio potrebbe allora aprire ad un'interpretazione dinamica dei principi di segretezza e libertà del voto, che tenga conto dell'evoluzione dei sistemi e dei contesti sociali, peraltro rimanendo queste procedure come meramente opzionali e complementari rispetto a quelle tradizionali. Per la verità, come evidenziato in dottrina, va sottolineato come le esigenze degli elettori fuori-sede potrebbero in ipotesi essere soddisfatte sempre da modalità di votazione elettronica, ma di carattere presidiato, in particolare consentendo all'elettore di visualizzare, sullo schermo presente in cabina, le opzioni di voto della sua circoscrizione elettorale, qualunque sia la sezione cui si recasse a votare³⁶².

In ogni caso, quale che sia la scelta che verrà intrapresa superata la fase di sperimentazione, l'adozione di sistemi di voto elettronico, nelle loro diverse accezioni, presuppone (ed impone) che il legislatore adotti tutte, o almeno la maggior parte, di quelle misure normative e tecniche individuate, a livello internazionale, per ridurre i possibili effetti negativi sulla genuinità del voto.

Giungendo alla conclusione, alla luce delle considerazioni sviluppate nelle pagine precedenti, l'*e-voting* rappresenta certamente un ulteriore terreno di sfida che l'applicazione della tecnologia determina sui processi di partecipazione politica e sul rapporto di rappresentanza, posti a fondamento del sistema democratico³⁶³.

³⁶² È la tesi di A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p.8 che propone: «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».

³⁶³ Cfr. la ricostruzione di G. GOMETZ, *op. cit.*, p. 178-179.

Diverse, come abbiamo visto, le opportunità che la digitalizzazione del momento elettorale porta con sé, altrettanti i rischi e le incognite sottese, data la delicatezza della materia.

Al pari di quanto si è potuto verificare con riferimento ad altre manifestazioni di *e-democracy* trattate nelle precedenti sezioni del presente capitolo, è necessario, pertanto, soppesare gli uni e gli altri, senza riporre eccessive speranze, né nutrire timori infondati. L'*e-voting* potrebbe, in definitiva, essere funzionale a porre rimedio ad alcune delle storture e deficienze che caratterizzano i sistemi di voto tradizionale, valorizzando, in particolare, come abbiamo visto, la dimensione “individuale” del suffragio e l'accessibilità al voto di alcune categorie di elettori in particolare, ma, specie nella forma non presidiata, pone interrogativi non eludibili e rispetto ai quali occorre muoversi con cautela, gradualità e prudenza.

6. La digitalizzazione del procedimento di raccolta delle firme ai fini della sottoscrizione dei quesiti referendari e delle leggi di iniziativa popolare

Oltre al momento del voto, la digitalizzazione può interessare anche le fasi preparatorie dei procedimenti elettorali o degli strumenti c.d. di democrazia diretta.

In particolare, alcune recenti novità, con riferimento al procedimento elettorale preparatorio, sono state introdotte dal d.l. n. 77 del 2021 (c.d. Decreto semplificazioni), convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021, che ha previsto, in particolare all'art. 38-bis, 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 tramite posta elettronica certificata all'Ufficio elettorale, che dovrà rilasciarlo, nel primo caso, nel termine di 24 ore, nel secondo, di 48;
- i rappresentanti legali dei partiti e dei movimenti politici e delle liste concorrenti in elezioni amministrative in comuni con almeno 15.000 abitanti possano fare richiesta anche tramite posta elettronica certificata dei certificati penali rilasciati dai casellari giudiziari per i propri candidati, ai fini dell'ottemperanza per i partiti dell'obbligo di pubblicare sul sito internet il curriculum vitae e il certificato del casellario giudiziale dei candidati.

Si tratta di interventi, puntuali, che si ispirano fondamentalmente ad una logica di snellimento e sburocraizzazione di una serie di adempimenti pre-elettorali.

La previsione che, tuttavia, ha destato l'attenzione maggiore in dottrina e presso l'opinione pubblica, avendo avuto immediate ripercussioni in termini di stimolo alla partecipazione politica da parte dei cittadini, ha riguardato la possibilità di procedere alla sottoscrizione elettronica delle firme per i referendum e le leggi di iniziativa popolare.

Più precisamente, l'art. 38-quater, inserito in sede di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021 su iniziativa in particolare dell'onorevole Magi, è intervenuto sulle previsioni della legge di bilancio 2021 (art. 1, commi 341-344, legge n. 178/2020), che, allo scopo di garantire alle persone diversamente abili la piena partecipazione democratica, avevano disposto l'istituzione di una piattaforma per la raccolta delle firme digitali per le richieste di referendum, che sarebbe stata resa operativa entro il 31 dicembre 2021 e stanziando, a tal fine, un fondo di 100.000 euro³⁶⁴.

³⁶⁴ L'art. 1, commi 341-342-343-344, della l. n.178/2020 recitava nell'originaria formulazione: «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».

A seguito dell'intervento emendativo, le disposizioni di cui sopra sono state riformulate come segue.

Si è, anzitutto, stabilito che, a regime, la piattaforma dovrà essere funzionale alla raccolta digitale, da effettuarsi anche tramite il sistema SPID o analoghi sistemi ai sensi dall'articolo 65, comma 1, lettera b), del codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005, c.d. CAD)³⁶⁵, 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)³⁶⁶. La piattaforma metterà a disposizione del sottoscrittore, a seconda delle finalità della raccolta delle firme, le specifiche indicazioni prescritte, rispettivamente, dagli articoli 4³⁶⁷, 27³⁶⁸ e 49³⁶⁹ della

³⁶⁵ Pertanto, oltre che con SPID, anche tramite CIE e Carta Unica dei servizi. L'art. 65 del d.lgs. n. 82/2005 afferma infatti: «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».

³⁶⁶ Estendendone, quindi, l'ambito di applicazione originario, cfr. 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*, Volume II, p. 51.

³⁶⁷ L'art. 4 della legge n. 352/1970, 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».

³⁶⁸ L'art. 27 della legge n. 352/1970 con riferimento alle richieste referendum abrogativo stabilisce, invece, 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 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».

³⁶⁹ L'art. 49 della legge n. 352/1970 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».

legge 25 maggio 1970, n. 352 (si deve segnalare come, forse per un errore del legislatore, manchi un richiamo esplicito agli artt. 41 e 42 della legge n. 352 del 1970, che recano le indicazioni prescritte per i referendum ex art. 132 Cost., ricompresi, come si è detto poc'anzi, nell'ambito di applicazione del comma 341, come modificato dalla disposizione in oggetto).

Ciò premesso, 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'articolo 7, secondo comma, 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 articoli 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 qualificata e la renderà 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, infine, demandata la definizione delle caratteristiche tecniche, dell'architettura generale, dei requisiti di sicurezza, delle modalità di funzionamento della piattaforma, nonché dei casi di malfunzionamento e delle modalità con le quali il gestore della piattaforma ne attesterà l'eventuale malfunzionamento e ne comunicherà il ripristino. All'ufficio centrale per il referendum competerà, da ultimo, la verifica della validità delle firme raccolte elettronicamente secondo le modalità che saranno definite dal DPCM medesimo.

Questa, in sintesi, la disciplina della raccolta in via digitale delle firme per i referendum e le leggi di iniziativa popolare che opererà a regime.

Stante il fatto che, come si diceva, la piattaforma non sarebbe, tuttavia, stata resa operativa prima degli inizi del 2022, l'art. 38-quater, lett. c) del d.l. n.77 del 2021, così come convertito nella legge n. 108/2021, ha contestualmente previsto un regime transitorio, a decorrere dal 1° luglio 2021 e fino alla data di entrata in vigore della piattaforma, stabilendo che le firme necessarie per uno dei referendum di cui agli articoli 75, 132 e 138 della Costituzione, nonché per la presentazione di leggi di iniziativa popolare ai sensi

dell'art. 71 Cost., potessero essere direttamente raccolte anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata.

Anche in questo caso, l'emendamento inserito in sede di conversione ha previsto che i promotori della raccolta siano tenuti a predisporre un documento informatico che, a seconda delle finalità della raccolta, rechi le specifiche indicazioni previste, rispettivamente, dagli articoli 4,27 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352 e consenta l'acquisizione del nome, del cognome, del luogo e della 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. Parimenti, anche con riferimento al regime transitorio, si è deciso che gli obblighi previsti dall'art. 7, commi 3 e 4, della legge n. 352 del 1970³⁷⁰ siano assolti mediante la messa a disposizione da parte dei promotori, successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui all'articolo 7, secondo comma, della stessa legge n. 352 del 1970, del documento informatico, da sottoscrivere con firma elettronica qualificata. I promotori del referendum sono, inoltre, tenuti a depositare le firme raccolte elettronicamente nella stessa data in cui effettuano il deposito di eventuali firme autografe raccolte per il medesimo referendum. Infine, intervenendo sull'art. 8 della legge n. 352 del 1970, si precisa che i certificati elettorali rilasciati mediante PEC o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato possono 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.

Tale intervento ha reso quindi possibile sin da subito e senza attendere l'implementazione della piattaforma pubblica la raccolta in via digitale delle firme, in particolare con riferimento ad una serie di richieste di referendum avanzate in questi ultimi mesi.

Da un punto di vista operativo, la procedura di raccolta firme si è rivelata alla prova dei fatti molto semplice. L'indagine condotta ha dimostrato che per firmare digitalmente, una

³⁷⁰ L'art. 7 della l. n. 352/1970 prevede che «Per la raccolta delle firme devono essere usati fogli di dimensioni uguali a quelli della carta bollata ciascuno dei quali deve contenere all'inizio di ogni facciata, a stampa o con stampigliatura, la dichiarazione della richiesta del referendum, con le indicazioni prescritte dal citato articolo 4.

Successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio di cui al primo comma, i fogli previsti dal comma precedente devono essere presentati a cura dei promotori, o di qualsiasi elettore, alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari. Il funzionario preposto agli uffici suddetti appone ai fogli il bollo dell'ufficio, la data e la propria firma e li restituisce ai presentatori entro due giorni dalla presentazione».

volta collegatisi presso uno dei siti web dei comitati promotori, era sufficiente avere a disposizione lo SPID (il sistema unico di identità digitale)³⁷¹ o la CIE (la carta di identità elettronica) oppure un dispositivo di firma digitale (*smart card*, chiavetta *usb* o firma remota)³⁷². In alternativa, si poteva anche ricorrere al servizio di autentica *TrustPro*.

Al momento della scelta della votazione il firmatario aveva a disposizione la possibilità di visualizzare l'intero testo del quesito, nella formula “volete voi che sia abrogata...”, con i medesimi contenuti e secondo le esatte prescrizioni di cui dall'art. 27 della legge n. 352 del 1970. Al termine della procedura, il firmatario avrebbe ricevuto direttamente sul proprio indirizzo di posta elettronica, in funzione di ricevuta, il documento informatico contenente l'indicazione del quesito sottoscritto, con la relativa firma apposta.

Tale procedura ha reso estremamente più agevole, stante anche l'ormai sempre più ampia diffusione dello SPID (gli ultimi dati indicano più di 26 milioni di Identità SPID erogate)³⁷³, la raccolta delle firme di alcuni quesiti referendari, specie nei mesi di settembre e ottobre 2021, e innescando, così, un improvviso e vivace dibattito in merito alle conseguenze che la digitalizzazione delle procedure di iniziativa referendaria potrebbe determinare sul quel fragile equilibrio, di cui si è detto *retro* al capitolo I, tra istituti c.d. di democrazia diretta (o, più correttamente, di partecipazione popolare) e le regole che sovrintendono il modello rappresentativo, su cui è plasmato l'ordinamento costituzionale.

³⁷¹ Ai sensi dell'art. 64 d.lgs. n. 82/2005, lo SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) 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. 82/2005 (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.

³⁷² 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. È possibile rivolgersi ai prestatori di servizi fiduciari qualificati autorizzati dall' AgID che garantiscono l'identità dei soggetti che utilizzano la firma digitale: per maggiori informazioni su come ottenere e sull'efficacia dei documenti firmati con firma digitale si rinvia a <https://www.agendadigitale.eu/documenti/firma-digitale-cose-come-funziona-e-come-ottenersela/>. Si vedano, inoltre, gli artt. 20 e 24 del d.lgs n. 82/2005 (CAD).

³⁷³ Dati tratti, in tempo reale, da <https://avanzamentodigitale.italia.it/it>

6.1. Il “boom” della raccolta delle firme per i quesiti referendari nell’autunno 2021: quali conseguenze per il futuro?

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 grazie all’emendamento approvato in sede di conversione del d.l. n. 77/2021, ha prodotto un improvviso e rapidissimo aumento del numero delle sottoscrizioni per una serie di quesiti referendari che erano stati di recente presentati, consentendo di raggiungere e superare, in breve tempo, la soglia richiesta dall’art. 75 della Costituzione, pari a 500.000 firme.

Due sono stati i casi più eclatanti. Il primo ha riguardato il referendum sulla c.d. eutanasia legale³⁷⁴, che in poche settimane ha raggiunto la cifra record di 1.222.000 firme (di cui ben 388.000 raccolte online in un ristrettissimo lasso temporale). Ancor più sorprendente è stato il risultato raggiunto dal referendum per la c.d. legalizzazione della cannabis³⁷⁵, 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. Una spinta, anche se meno evidente, è arrivata anche con riferimento agli altri quesiti referendari presentati in questi ultimi mesi (ad esempio, i 6 quesiti in materia di 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).

L’improvvisa esplosione di una serie di quesiti referendari nello stesso periodo e l’estrema facilità con cui la digitalizzazione del procedimento di raccolta delle firme ha reso possibile superare la soglia minima richiesta dalla Costituzione ha posto sul tavolo una serie di interrogativi. Molti dei primi commenti hanno evidenziato, soprattutto, i

³⁷⁴ Il cui quesito recita “*volete voi che sia abrogato l’art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente) approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, comma 1 limitatamente alle seguenti parole «la reclusione da sei a quindici anni»; comma 2 integralmente; comma 3 limitatamente alle seguenti parole «Si applicano?»*”

³⁷⁵ Il testo del quesito sottoposto recita: “*Volete voi che sia abrogato il decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, avente ad oggetto "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza" limitatamente alle seguenti parti: Articolo 73, comma 1, limitatamente all’inciso “coltiva”; Articolo 73, comma 4, limitatamente alle parole “la reclusione da due a 6 anni e; Articolo 75, limitatamente alle parole “a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni”.*”

rischi legati a quella che è stata ribattezzata come una “clickocrazia” o una “spid-democracy”³⁷⁶, stante il fatto che l’equilibrio, delineato dalla Costituzione, tra logica rappresentativa e istituti c.d. di democrazia diretta si sarebbe sbilanciato pericolosamente a favore di questi ultimi.

Il limite pari a 500.000 firme sarebbe, infatti, alla luce delle nuove opportunità offerte dagli strumenti informatici, divenuto ormai completamente anacronistico, aprendo il fianco, nel prossimo futuro, ad una proliferazione di quesiti referendari, surrogando e marginalizzando il ruolo del Parlamento, sede della rappresentanza politica nazionale³⁷⁷. Il processo di digitalizzazione della procedura di indizione referendaria produrrebbe, inoltre, una forte compressione della fase prodromica di “decantazione” delle proposte, favorendo una fulminea raccolta delle firme necessarie a scapito della necessità di dare vita a momenti di riflessione, confronto e dibattito in seno all’opinione pubblica attorno ai quesiti avanzati dai promotori³⁷⁸.

Un ulteriore profilo di criticità è stato rinvenuto nel fatto che una procedura eccessivamente agevole di raccolta delle sottoscrizioni potrebbe indurre i comitati presentare un elevato numero di quesiti, sui temi più disparati, che, tuttavia, in seguito, verosimilmente andrebbero a scontrarsi contro il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale, che potrebbe finire col “falcidiare” molti dei quesiti presentati, generando disorientamento e frustrazione tra i sottoscrittori³⁷⁹.

Sotto 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 da rinvenirsi nei diversi passaggi burocratici previsti dalla stessa legge n. 352 del 1970 non toccati dalla riforma: un esempio in questo senso si è palesato proprio con riferimento al quesito sulla c.d. legalizzazione della cannabis, allorquando il comitato promotore del referendum, pur terminata con estrema facilità la raccolta delle sottoscrizioni, ha dovuto, ai sensi dell’art.

³⁷⁶ Cfr., ad esempio, l’intervista al Prof. Alfonso Celotto al *Giornale* del 20.9.2021, *La democrazia diretta è una spinta pericolosa. Quesiti a rischio taglio*.

³⁷⁷ Cfr., per una panoramica d’insieme, le posizioni riportate nell’articolo apparso sul *Corriere della Sera*, *I dubbi dei costituzionalisti sulle firme lampo in rete*, del 20.9.2021.

³⁷⁸ Lo evidenzia G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *DPCE*, n. 2/2021, pp.1529-1542.

³⁷⁹ Cfr. intervista all’onorevole Ceccanti, *Portare le firme a 800.00 e ritoccare il quorum*, in *La Repubblica*, 18.9.2021.

8 della legge medesima³⁸⁰, 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, fissato per il successivo 30 settembre, e il forte ritardo da parte dei comuni nel rilascio dei relativi certificati, si è dovuto rendere necessario addirittura l'intervento del Governo, che con il d.l. n. 138/2021 ha, in extremis, prorogato di un mese il termine ultimo per il deposito delle firme e dei relativi certificati³⁸¹.

Ancora, si è affermato che il rinnovamento dell'istituto referendario che la firma digitale sembrerebbe portare con sé potrebbe, in realtà, ad uno sguardo più attento, rivelarsi "monco", stante il rischio che, ad un elevato numero di firme raccolte, non corrisponda affatto il raggiungimento del quorum al momento della consultazione. Si è, infatti, rilevato che un conto è raccogliere le adesioni di qualche centinaio di migliaia di elettori attorno a una data proposta, peraltro online, altro è mobilitarne milioni per recarsi, fisicamente, alle urne³⁸².

Di qui le proposte in campo, che intendono intervenire su più fronti.

Anzitutto, si è ragionato della necessità di innalzare il numero di firme necessarie per indire la sottoscrizione del quesito referendario. Ad esempio, una proposta, avanzata dagli onorevoli Ceccanti e Parrini, ma di cui non è disponibile ancora il testo ufficiale, sarebbe quella di elevare la soglia richiesta a 800.000 firme, peraltro evidenziando come una rivisitazione si sarebbe resa comunque necessaria, stante il fatto che il numero degli aventi diritto è notevolmente aumentato dai circa 28 milioni del 1948 ai 51 milioni odierni.

Utile, sotto questo profilo, può essere allora un breve richiamo al dibattito sorto, sul punto, in Assemblea Costituente.

In particolare, il tema fu affrontato dalla Seconda Sottocommissione, che, su iniziativa dell'onorevole Mortati, inizialmente avanzò la proposta di fissare la soglia a 1/20 degli aventi diritto, che sarebbero corrisposti a circa 1.400.000 elettori dell'epoca³⁸³. Sul punto,

³⁸⁰ Che recita: «Alla richiesta di referendum debbono essere allegati i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni, ai quali appartengono i sottoscrittori, che ne attestano l'iscrizione nelle liste elettorali dei comuni medesimi ovvero, per i cittadini italiani residenti all'estero, la loro iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. I sindaci debbono rilasciare tali certificati entro 48 ore dalla relativa richiesta».

³⁸¹ Sulla vicenda, cfr. M. C. CRISOLIA, *Sempre più difficile il rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa?*, in *LaCostituzione.info*, 14.10.2021.

³⁸² Cfr., ad esempio, l'intervista al Prof. Alfonso Celotto al *Giornale* del 20.9.2021, *La democrazia diretta è una spinta pericolosa. Quesiti a rischio taglio*.

³⁸³ Cfr. seduta della Seconda Sottocommissione del 17 gennaio 1947, pp. 818-822, intervento dell'onorevole Mortati.

si accese un vivace confronto: da una parte, ad avviso dell'onorevole Nobile, la soglia sarebbe stata troppo esigua; al contrario, secondo il repubblicano Perassi era «sufficientemente elevata, perché il referendum potesse avere una base seria»; di ancora diverso avviso 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 sottoscrizioni³⁸⁴. 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.

Terminata la discussione, il testo passò in Assemblea Plenaria, ove, tuttavia, sul tema del numero di firme necessarie non si aprì alcuna discussione particolare e l'articolato fu approvato senza ulteriori modifiche³⁸⁵; al contrario, un fervente dibattito si sollevò con riferimento alla soglia del quorum di validità, inizialmente fissata nei 2/5 degli aventi diritto, ma, infine, elevata al 50% +1³⁸⁶.

Una seconda proposta, avanzata sempre in queste ultime settimane, ha riguardato la possibilità di anticipare il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale al raggiungimento delle prime 100.000 firme, al fine di evitare di raccogliere un numero molto elevato di sottoscrizioni su quesiti che successivamente potrebbero essere dichiarati inammissibili³⁸⁷. Scelta problematica, già solo se si considera che si richiederebbe di impegnare la Corte costituzionale su quesiti che, in seguito, potrebbero non raggiungere la soglia fissata dalla Costituzione³⁸⁸.

Da ultimo, una riflessione è stata sviluppata attorno alla necessità di ripensare il quorum di validità previsto per il referendum abrogativo. Al riguardo, le posizioni oscillano tra coloro i quali ritengono, in realtà, che una rivisitazione potrebbe essere pericolosa, dal

³⁸⁴ Cfr. interventi degli onorevoli Nobile, Perassi e Bulloni nella seduta della Seconda Sottocommissione del 17 gennaio 1947, pp. 822-826.

³⁸⁵ Cfr. resoconto della seduta dell'Assemblea Plenaria del 16 ottobre 1947.

³⁸⁶ Cfr. seduta dell'Assemblea costituente del 16 ottobre 1947 con particolare riferimento alla proposta dell'onorevole Perassi; sul punto v., per una sintesi, Dossier Servizio Studi del Senato, *I quorum del referendum abrogativo nel dibattito presso l'Assemblea costituente*, 31.3.2012.

³⁸⁷ Cfr. intervista all'onorevole Ceccanti, *Portare le firme a 800.000 e ritoccare il quorum*, in *La Repubblica*, 18.9.2021.

³⁸⁸ Lo evidenzia G. GUZZETTA, *Che strana questa levata di scudi...Il valore della democrazia diretta*, in *Il Riformista*, 21.9.2021.

momento che, unita alla facilità con cui sembrerebbe ormai possibile raggiungere il numero di firme necessarie, si potrebbe favorire la possibilità che una (relativamente) piccola minoranza di cittadini decida l'abrogazione di atti espressione della volontà del Parlamento e chi, muovendo in particolare dal dato - incontrovertibile - del forte astensionismo di questi ultimi anni, ritiene, al contrario, inevitabile un abbassamento del quorum (ad esempio, al 50%+1 dei votanti alle ultime elezioni politiche, il che equivarrebbe, stando ai dati delle ultime consultazioni per il rinnovo delle Camere del marzo 2018, a circa il 37% degli aventi diritto)³⁸⁹.

Si tratta, per il momento, di alcune prime proposte in campo, che dovranno chiaramente essere meditate e valutate con attenzione nei mesi a venire; se una rivisitazione dei limiti richiesti sia per l'iniziativa referendaria (e, seguendo un filo di ragionamento analogo, anche per le leggi di iniziativa popolare), che per il *quorum* di validità della consultazione potrebbe certamente presa in considerazione, è pur vero, tuttavia, che occorrerebbe evitare di cadere nell'errore di reagire ai fenomeni che la digitalizzazione, talora improvvisamente e quasi inaspettatamente, porta con sé (come il caso in esame dimostra limpidamente), pensando semplicemente di "spegnere" le potenzialità partecipative che simili strumenti hanno la capacità di stimolare.

Come descritto al capitolo I, da tempo si ragiona di una crisi, apparentemente irreversibile, degli istituti di partecipazione popolare, fiaccati da una sempre più crescente disaffezione dei cittadini verso la cosa pubblica. Desta, quindi, qualche perplessità che la prima reazione di fronte al successo registrato, in termini di partecipazione, dalla raccolta digitale delle firme sia stato quello ragionare di come depotenziarne gli effetti, pensando che essi si sarebbero altrimenti risolti in uno stravolgimento della logica sottesa al sistema rappresentativo³⁹⁰.

Probabilmente, come si diceva, una rimediazione delle soglie numeriche per la sottoscrizione dei quesiti referendari, ed eventualmente anche del quorum di validità, potrebbe in effetti rendersi necessaria al fine riadattare quanto previsto dai Costituenti alla nuova realtà digitale (ma anche, e forse soprattutto, per rispondere ad altri fenomeni che segnano, da tempo, l'istituto referendario: il crescente astensionismo, che spesso si è

³⁸⁹ Esprime posizione favorevole in tal senso M. AINIS, *Bene i referendum aiutati dalle firme online: ma abbassate il quorum*, in *Il Dubbio*, 21.9.2021.

³⁹⁰ Cfr., sul punto, G. GUZZETTA, *Che strana questa levata di scudi...Il valore della democrazia diretta*, in *Il Riformista*, 21.9.2021.

rivelato determinante nel causare il fallimento delle consultazioni referendarie e il maggior numero di aventi diritto rispetto all'epoca in cui la Costituzione fu scritta). Simili interventi, verosimilmente necessari, andrebbero, tuttavia, concepiti all'interno di una rivisitazione complessiva di quel, fragile, rapporto intercorrente tra modello rappresentativo e istituti c.d. di democrazia diretta, su cui è stata plasmata la Costituzione, e non semplicemente come reazione, momentanea e sull'onda degli eventi, diretta semplicemente a disinnescare le potenzialità partecipative insite negli strumenti di democrazia digitale.

Più in generale, per comprendere appieno i fenomeni di cui si discorre, onde evitare di farsi prendere in "contro-piede" dagli effetti che la digitalizzazione applicata alle procedure istituzionali è capace di generare, occorre interrogarsi sulle motivazioni profonde che hanno spinto, in poche settimane, i cittadini a sfruttare l'opportunità loro offerta da una (apparentemente) piccola riforma. La risposta va probabilmente cercata nell'inerzia che, specie su certe tematiche, eticamente sensibili, il Parlamento e il sistema politico-partitico hanno dimostrato. Da questo punto di vista, il successo della raccolta online delle firme potrebbe legarsi non solo e tanto allo strumento utilizzato, il quale piuttosto avrebbe intercettato una domanda di partecipazione che albergava già nella società e che, in assenza di canali rappresentativi altrettanto efficaci, ha trovato un modo di esprimersi e manifestarsi.

Anche con riferimento a tale istituto di *e-democracy* occorre, pertanto, muoversi con prudenza e attenzione, rifuggendo giudizi definitivi; la digitalizzazione delle procedure di indizione referendaria non avrà verosimilmente effetti taumaturgici in termini di rivitalizzazione dell'istituto e di stimolo alla partecipazione politica, ma nemmeno rappresenta una minaccia così pericolosa per il funzionamento del sistema rappresentativo, da provare surrettiziamente a disinnescare.

Piuttosto, come già rilevato con riferimento ad altre manifestazioni di democrazia digitale nelle pagine precedenti, la carica partecipativa e le potenzialità insite in simili strumenti necessita di essere valorizzata in un'ottica di complementarità con i meccanismi propri della democrazia rappresentativa, onde evitare pericolose degenerazioni e storture, ma senza, allo stesso tempo, ignorare la domanda di partecipazione di cui simili strumenti si fanno spesso solo portatori.

Il tema è aperto.

Le proposte in campo diverse e ciascuna meritevole di attenzione.

Al legislatore e al sistema politico nel suo insieme - come già si è detto con riferimento alle sfide lanciate dalle nuove modalità di comunicazione online, dall'affermarsi di innovativi modelli di organizzazione interna dei partiti e, da ultimo, dalla disseminazione di pratiche di *e-voting* - il compito di trovare un punto di equilibrio tra le opportunità e i rischi che la digitalizzazione porta con sé, da un lato, e le forme e i limiti su cui si fonda il nostro sistema costituzionale, dall'altro.

CAPITOLO IV

E-democracy e Covid-19: in Parlamento da remoto?

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'organizzazione dei lavori delle Camere durante la prima ondata. - 2.1. ... e nel corso della seconda fase dell'emergenza sanitaria - 3. Cenni in chiave comparata: le scelte operate dai Parlamenti dei principali Paesi europei. - 4. Considerazioni sulla possibilità ed opportunità di aprire al voto e alla partecipazione da remoto ai lavori parlamentari. - 4.1. La proposta di riforma del Regolamento della Camera: riflessioni sulle possibili strade percorribili. - 5. Il lascito dell'emergenza sanitaria.

“Infine, per una compiuta valutazione della situazione attuale va considerato che le misure limitative della libertà di circolazione disposte dal DPCM del 1° marzo 2020, allo stato, producono il loro effetto fino all’8 marzo 2020: si tratta dunque di misure che hanno una durata limitata non solo nello spazio ma anche nel tempo. [...] Per ogni altra eventuale ipotesi – che voglia prendere in considerazione più ampi casi di impedimento di deputati – appare necessaria una riflessione approfondita che, stanti le implicazioni istituzionali e costituzionali del tutto inedite, non potrebbe che coinvolgere anche altri organi costituzionali, a partire dal Senato. Si tratta, infatti, di problematiche che richiedono un’adeguata ponderazione sotto il profilo costituzionale, oltre che legislativo e regolamentare, che la Giunta per il Regolamento – se lo si ritiene – può avviare fin da subito, ferme restando le competenze degli altri organi parlamentari coinvolti”.

(Intervento del Presidente della Camera dei Deputati Roberto Fico, resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati del 4 marzo 2020, p. 11).

1. Introduzione

Obiettivo di quest'ultimo capitolo è indagare il tema della possibile implementazione di forme di partecipazione e/o voto da remoto per lo svolgimento delle attività parlamentari. Dopo aver analizzato le trasformazioni prodotte dalla rivoluzione digitale sulla comunicazione politica online, sulla relazione rappresentanti-rappresentati per il tramite di nuovi modelli di partito, sull'esercizio del diritto di voto e sui poteri di iniziativa al fine della presentazione di referendum o leggi di iniziativa popolare, a venire in questa sede in rilievo è, invece, l'impatto che le nuove tecnologie potrebbero produrre sulle modalità di esercizio del mandato parlamentare e, conseguentemente, sul significato più profondo della nozione di rappresentanza politica.

Trattasi di una questione che si è posta, improvvisamente, al centro del dibattito pubblico e dottrinale a seguito dall'esplosione, nel mese di marzo del 2020, della pandemia da Covid-19.

Nell'arco di poche settimane le Camere, come molti altri Parlamenti, si sono, infatti, trovate di fronte all'impellente necessità di scegliere quali misure adottare al fine di assicurare la continuità dei lavori, senza mettere, allo stesso tempo, a repentaglio la salute dei componenti, nonché del personale dipendente.

Come si anticipava, tra le possibili soluzioni prospettate vi è stata, sin dai primi giorni dell'emergenza, anche nel nostro Paese¹, quella dell'introduzione di modalità di partecipazione e voto da remoto per parte, o tutti, i lavori delle Camere.

Una proposta che ha rappresentato un vero e proprio dilemma sia per le istituzioni parlamentari, che per la dottrina costituzionalistica, alle prese con una questione inedita e dai risvolti difficilmente prevedibili.

La possibilità di sostituire, anche temporaneamente, la presenza fisica di deputati e senatori con una di natura "telematica" ha posto, infatti, una serie di interrogativi, sia in

¹ Tra le prime proposte in tal senso, cfr. F. CLEMENTI, *Virus: In emergenza la democrazia rappresentativa si di fende con il voto a distanza*, in *Progresso, Europa e Riforme*, n. 5/2020; S. CURRERI, *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, in *La Costituzione.info*, 16.3.2020; Id., *Il Parlamento ai tempi del Covid-19: perché è necessario e legittimo il voto a distanza*, in *Progresso, Europa e Riforme*, n. 5/2020; S. CECCANTI, *Il Parlamento voti a distanza o sarà espropriato*, in *Il Dubbio*, 17 marzo 2020; Id., *Parlamento, proposte per regolare gli stati di emergenza*, in *Progresso, Europa e riforme*, n. 5/2020; sul punto, sebbene con maggiori riserve, v. anche N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, pp. 24-32.

termini di conformità al dettato costituzionale, sia, e forse soprattutto, con riferimento all'opportunità e praticabilità di una simile opzione.

Al di là delle diverse opinioni al riguardo, che verranno approfondite nel prosieguo dell'analisi, l'introduzione di forme partecipazione ai lavori da remoto avrebbe, in ogni caso, imposto una vera e propria re-ingegnerizzazione² delle procedure parlamentari, con risvolti da valutare con particolare attenzione.

In altre parole, si trattava di una scelta tutt'altro che neutra.

Delineata tale cornice di riferimento, la prima parte del capitolo sarà dedicata ad una analitica ricostruzione delle misure che, in questi ormai quasi due anni di pandemia, la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica hanno posto in essere per tentare di assicurare la continuità dei lavori, senza pregiudicare la salute dei componenti e del personale dipendente.

In un secondo momento, si dedicherà un approfondimento alle esperienze di alcuni dei Parlamenti dei principali Paesi europei, prestando particolare attenzione ai casi delle Cortes spagnole e del Parlamento europeo, che hanno rappresentato, sebbene con modalità distinte e muovendo da esperienze pregresse differenti, i più innovativi esempi di riorganizzazione da remoto dei lavori parlamentari.

Da ultimo, si ragionerà della possibilità e opportunità dell'introduzione di tali pratiche anche nel nostro ordinamento; a tal fine, una volta ricostruiti i diversi orientamenti emersi in dottrina, l'analisi si soffermerà, in particolare, sulla proposta di riforma del Regolamento della Camera, a prima firma dell'onorevole Ceccanti, depositata nell'autunno scorso, che mirava proprio a regolare *“la partecipazione ai lavori parlamentari e l'esercizio del diritto di voto secondo modalità telematiche”*.

Ciò, nella consapevolezza, come si diceva, che la suggestione di un Parlamento in *“smart working”* pone questioni e interrogativi che toccano l'essenza stessa del parlamentarismo e del tradizionale modo di intendere la rappresentanza entro il circuito democratico.

² Secondo la fortunata espressione di N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost.*, cit., p. 31.

2. L'organizzazione dei lavori delle Camere durante la prima ondata

Il diffondersi dell'epidemia da Covid-19 alla fine del mese di febbraio 2020³, ha imposto, inaspettatamente, ai due rami del Parlamento un tema sino a quel momento inedito, ossia la necessità di scongiurare una paralisi delle attività, senza al contempo mettere a repentaglio la sicurezza e la salute dei membri.

I primi segni della discussione si possono rinvenire sin dalla riunione della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 marzo 2020, ove si iniziò a ragionare della possibilità di ricorrere al voto a distanza con riferimento, in quei primi giorni di emergenza, alla condizione dei parlamentari soggetti alla misura della quarantena o che erano rimasti bloccati nelle zone rosse istituite in alcuni comuni del Lodigiano per far fronte ai primi focolai epidemici, che erano stati individuati in Lombardia.

Ipotesi che non veniva, tuttavia, seguita dal Presidente Fico, in particolare sull'assunto che l'art. 64, comma 3, della Costituzione imponesse una presenza "fisica" dei parlamentari in sede⁴. Il Presidente richiamava in particolare, come precedente, una decisione assunta dall'Ufficio di Presidenza della Camera nell'agosto del 2011, con cui l'allora Presidente Fini aveva escluso la possibilità per un deputato, che era sottoposto alla misura della custodia cautelare, di partecipare da remoto ai lavori parlamentari, sottolineando come il voto a distanza «*contradicesse le stesse caratteristiche essenziali del funzionamento delle Camere, cui i parlamentari concorrono, nel vigente quadro costituzionale e regolamentare, in forma necessariamente diretta e attraverso la loro presenza fisica nelle sedi nelle quali i lavori si svolgono*»⁵. Lo stesso Presidente Fico precisava, tuttavia, che la scelta di escludere il ricorso a modalità telematiche si inseriva in un contesto, che vedeva coinvolto per il momento un solo parlamentare, e caratterizzato

³ Si ricorda che, in relazione all'emergenza sanitaria tutt'ora in corso, la prima dichiarazione dello stato di emergenza "in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" era stata adottata con Delibera del Consiglio dei Ministri in data 31.1.2020. I primi due casi confermati di Covid-19 in Italia erano, invece, del giorno precedente. Dopo poche settimane, il 23 febbraio 2020, emergevano una serie di focolai in alcuni territori della Lombardia e del Veneto. Di lì a pochi giorni, l'epidemia, infine, progrediva rapidamente in tutto il Paese, colpendo specialmente le Regioni del Nord-Italia, con la conseguente adozione di una serie di misure restrittive, su tutto il territorio nazionale, culminate nei d.p.c.m. dell'8 e 9 marzo 2020.

⁴ Tanto è vero che al deputato Guidesi, la cui condizione era stata esaminata dalla Conferenza dei Capigruppo della Camera già il 25 e 27 febbraio 2020 e dalla stessa Giunta per il Regolamento il 4 marzo 2020 fu applicato l'istituto della missione. Similmente si era deciso di procedere nei confronti dell'on. Augussoni; cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 4 marzo 2020, pp. 10-11.

⁵ Estratto del resoconto sommario dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati del 2 agosto 2011.

da divieti di spostamento circoscritti ad aree del Paese limitate, nella speranza, poi rivelatasi vana, che la situazione si sarebbe potuta risolvere nel giro di pochi giorni⁶.

Al contrario, il repentino deteriorarsi della situazione sanitaria e le conseguenti misure restrittive adottate dal Governo in particolare con i d.p.c.m. dell'8 e 9 marzo 2020, prima per una parte e in seguito per l'intero territorio nazionale, costringevano le Conferenze dei Capigruppo di entrambi i rami del Parlamento, in sede di programmazione dei lavori, a prendere immediati provvedimenti per far fronte ad una situazione di emergenza inedita per portata, dimensioni e caratteristiche⁷.

Si decise così di limitare, almeno temporaneamente, l'attività ai soli progetti di legge indifferibili, alle interrogazioni a risposta immediata e alle interpellanze urgenti. Inoltre, su iniziativa del Presidente Fico, i gruppi parlamentari alla Camera stabilivano di contingentare la presenza in aula al 55% dei componenti, di modo da assicurare la proporzionalità nel rapporto tra le forze politiche e, parallelamente, il raggiungimento del numero legale⁸. Si trattava del c.d. *pairing*, fondato su un *gentlemen's agreement* tra i gruppi parlamentari; una decisione inedita, in quel frangente probabilmente necessitata, ma che, indubbiamente, come si dirà meglio oltre, rischiava di tradursi in una compressione del libero esercizio del mandato e delle prerogative individuali dei parlamentari.

Parallelamente, venivano assunte nuove modalità di organizzazione degli spazi, dirette ad assicurare il distanziamento inter-personale. Al Senato, si decideva, ad esempio, che i senatori avrebbero trovato posto anche nelle tribune; alla Camera, si stabilì, invece, che le Commissioni si riunissero in aule di maggiori dimensioni rispetto a quelle abituali. Quanto alle modalità di svolgimento delle votazioni, la scelta fu quella di procedere per appello nominale, fissando fasce orarie scaglionate sulla base dell'ordine alfabetico dei cognomi.

⁶ Cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 marzo, p. 11.

⁷ La Conferenza dei Capigruppo del Senato si è riunita, in quel frangente, il 9 e 25 marzo e il 7 aprile 2020; quella della Camera il 10 e 25 marzo 2020.

⁸ Cfr., sul punto, N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020, p. 125, che ha rilevato come sia stato posto in essere un vero e proprio "contingentamento dei parlamentari".

Nonostante l'adozione di tali provvedimenti, da più parti sia in dottrina⁹, che tra gli stessi parlamentari¹⁰, si tornava ad invocare il ricorso a modalità di organizzazione dei lavori per via telematica, al fine di garantire un pieno funzionamento del Parlamento e scongiurare i rischi derivanti dal contagio.

La questione fu affrontata nuovamente nella riunione del 31 marzo 2020 della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati. Il Presidente Fico, in apertura di seduta, chiariva anzitutto che tra le eccezioni ai limiti agli spostamenti decisi per far fronte all'emergenza (in particolare, la sussistenza di comprovate esigenze lavorative, motivi di salute o di necessità) rientrassero anche quelle dei parlamentari al fine di raggiungere le sedi di Camera e Senato¹¹. Il tema si era, infatti, posto dal momento che tra le categorie espressamente esentate (si pensi al personale sanitario, o a quello appartenente alle forze armate e alle forze di polizia) il Governo non aveva incluso i parlamentari.

Ricordava, inoltre, alcune delle decisioni che la Conferenza dei Capigruppo aveva assunto nei giorni precedenti, al fine di rendere più spedito l'esame dei provvedimenti e che, in particolare, si fosse raggiunta un'intesa diretta a non esaminare gli emendamenti in Assemblea, ma esclusivamente in Commissione.

Quanto, invece, alla possibilità di introdurre forme di partecipazione da remoto ai lavori, il Presidente avanzava la proposta di ammettere tale modalità esclusivamente per le attività svolte dagli organi parlamentari in sede informale (cioè senza resocontazione) e per le audizioni informali¹².

Continuava, al contrario, a ritenere necessaria la partecipazione fisica dei parlamentari in tutti i casi in cui le commissioni si fossero riunite in sede formale (posizione che, come vedremo, sarà invece, almeno in parte, superata più avanti nell'autunno del 2020), così come pure con riferimento ai lavori dell'Assemblea; e ribadiva, al riguardo, che ogni diversa valutazione, postulando un'interpretazione di norme costituzionali (in particolare

⁹ *Ex multis*, cfr. F. CLEMENTI, *Virus: In emergenza la democrazia rappresentativa si difende con il voto a distanza*, cit., pp. 1 ss.; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, pp. 214-252; N. Lupo, *Perché non è l'art. 64 Cost.*, cit., pp. 23-32; S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal*, 17 marzo 2020, pp. 1-5.

¹⁰ Si veda, in particolare, l'appello sottoscritto il 27 marzo 2020 da un gruppo di deputati e senatori, reperibile al seguente link <https://www.wired.it/attualita/politica/2020/03/27/parlamento-voto-remoto-appello/>.

¹¹ V. resoconto della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 31 marzo 2020, p. 4.

¹² La riunione si sarebbe dovuta svolgere presso la sede della Camera, alla presenza del Presidente o del Vice-Presidente e del segretario funzionario e i parlamentari avrebbero potuto partecipare, su richiesta, da remoto.

dell'art. 64, comma 3, Cost.) avrebbe richiesto il coinvolgimento dell'altro ramo del Parlamento, al fine di addivenire ad una posizione condivisa tra entrambe Camere.

La seduta fu segnata da un acceso dibattito.

Da una parte, molti componenti esprimevano preoccupazione circa il fatto che modalità di partecipazione/voto a distanza avrebbero pregiudicato la qualità stessa della rappresentanza, impedendo il confronto e il dialogo che dovrebbe invece caratterizzare i lavori parlamentari; ritenevano, altresì, che, in taluni casi, tali modalità fossero assolutamente impraticabili (avanzando l'esempio delle ipotesi in cui è necessario votare a scrutinio segreto); e chiedevano, piuttosto, l'adozione di misure idonee a garantire una maggiore distanza inter-personale tra i parlamentari (prevedendo, ad esempio, che si partecipasse ai lavori dell'Aula sedendo fisicamente nelle stanze delle commissioni)¹³. Dall'altra, vi era chi sottolineava, invece, i rischi di un'interpretazione eccessivamente letterale dell'art. 64 della Costituzione, che avrebbe finito per anteporre «*il modo, cioè la presenza fisica dei parlamentari, al fine cioè l'essere riuniti per discutere e deliberare*»¹⁴. Ancora, si evidenziava come, sebbene potesse ritenersi comprensibile la decisione di limitare, nel primo frangente dell'epidemia, l'attività delle Camere alla sola conversione dei decreti-legge del Governo e ai provvedimenti più urgenti, una simile soluzione non sarebbe stata accettabile nel caso in cui, come poi in effetti verificatosi, l'emergenza si fosse prolungata nel tempo. Concreto era il rischio, infatti, di una marginalizzazione, se non di vera e propria esautorazione, del ruolo del Parlamento, in un momento peraltro così drammatico per la vita del Paese.

Il dibattito si concluse con la decisione del Presidente di non ricorrere per la generalità dei lavori a modalità telematiche, salve le ipotesi di cui si diceva, pur sottolineando l'utilità di aprire un confronto ponderato sulla questione e, eventualmente, avviare un procedimento di riforma del Regolamento (cosa che, tuttavia, avverrà solo molti mesi più tardi, arenandosi, peraltro, ben presto).

Nel corso della prima, più acuta, fase dell'emergenza pandemica i lavori delle Camere si sono svolti seguendo le prescrizioni ora ricordate, fondamentalmente pertanto in presenza. L'attività è stata limitata all'esame dei provvedimenti più urgenti, essenzialmente la conversione dei decreti-legge del Governo, le interpellanze, le

¹³ Cfr. resoconto stenografico della seduta del 31 marzo 2020 della Giunta per il regolamento della Camera, p. 14.

¹⁴ Così l'on. Fiano, cfr. resoconto stenografico della seduta del 31 marzo 2020 della Giunta per il regolamento della Camera, p. 7.

interrogazioni a risposta immediata, le informative dei Ministri. Le Commissioni, proprio al fine di assicurare il distanziamento sociale, si sono spesso riunite in aule diverse e più ampie di quelle abituali e con un numero ridotto di presenti. Le uniche attività svoltesi da remoto sono state le audizioni in sede informale e le riunioni degli Uffici di Presidenza.

Con specifico riferimento ai lavori dell'Assemblea, può evincersi, inoltre, come sia stata seguita l'indicazione della Conferenza dei Capigruppo, ossia quella di procedere a votazioni per scaglioni e per appello nominale, onde evitare assembramenti.

Quanto, invece, al c.d. *pairing*, la lettura dei resoconti delle sedute ha testimoniato come, sebbene l'accordo tra i gruppi fosse quello di contenere la presenza nella misura del 55% dei componenti, in realtà la partecipazione sia stata ben più ampia. Solo per fare alcuni esempi, nella seduta del 15 aprile 2020, dedicata alla conversione in legge del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, recante *Disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paraolimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021-2025*, nonché in materia di divieto di pubblicizzazione parassitaria, erano presenti 412 deputati: una cifra, sebbene certamente minore rispetto al numero complessivo dei componenti l'Assemblea, tuttavia superiore alla soglia concordata¹⁵.

Parimenti, al Senato, in sede di esame della legge di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 recante *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, erano presenti 246 senatori, pertanto ben oltre il limite del 55% dei componenti¹⁶.

Se, quindi, l'accordo in merito all'autoriduzione dei membri presenti fosse piuttosto precario sin dal principio, dopo poche settimane il venir meno della concordia e del *gentlemen's agreement* tra i gruppi mandava definitivamente in crisi la soluzione individuata appena un mese prima. Ne è prova, in particolare, quanto verificatosi nella seduta del 24 aprile 2020, al momento della votazione dell'ordine del giorno n. 9/2463/341, presentato dall'onorevole Meloni in merito all'impiego del c.d. "MES", quando i parlamentari di maggioranza e opposizione si accusarono a vicenda di essere stati presenti in numero superiore a quello concordato¹⁷. Tale clima di sfiducia e contrapposizione trovava ancora conferma nella successiva seduta del 29 aprile, allorché,

¹⁵ Cfr. resoconto stenografico della seduta del 15 aprile 2020 dell'Assemblea della Camera dei Deputati, p. 39.

¹⁶ Cfr. resoconto stenografico della seduta del 9 aprile 2020 del Senato della Repubblica, p. 64.

¹⁷ Cfr. resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 24 aprile 2020, pp. 66-70.

in particolare, alcuni deputati di maggioranza lamentavano la presenza di un deputato positivo al Covid-19, nonché, ancora una volta, il venir meno dell'accordo di riduzione proporzionale dei parlamentari, rilanciando, pertanto, la proposta di fare ricorso a modalità di partecipazione a distanza stante l'impossibilità di poter procedere secondo le forme concordate¹⁸.

La proposta, tuttavia, cadde nel vuoto.

Complice anche l'esaurirsi della fase più acuta dell'emergenza, l'orientamento seguito fu, al contrario, quello di tentare di far tornare tutti i parlamentari in presenza. Nella seduta del 7 maggio 2020, la Giunta per il Regolamento della Camera, ponendosi nel solco dell'indirizzo emerso in sede della Conferenza dei Capigruppo riunitasi il 29 aprile, decideva, a tal fine, di utilizzare tutti gli spazi disponibili: in particolare, la scelta ricadeva sul Transatlantico, così da garantire a tutti i deputati la possibilità di essere presenti in sede (più precisamente, 339 in aula, 170 nelle tribune e 120 nel Transatlantico).

La partecipazione da remoto avrebbe continuato ad essere ammessa solo per le attività delle Commissioni in sede informale e le audizioni¹⁹.

Per il resto, il Presidente Fico decideva di rinviare la discussione sulle modalità di funzionamento dell'organo in momenti di emergenza, dovendosi *«affrontare con responsabilità e con la dovuta ponderazione e approfondimento, dunque senza fretta e senza fughe in avanti»*²⁰.

Anche al Senato, ove, per la verità, il tema in tutti questi mesi di pandemia è stato meno sentito²¹, si decideva di utilizzare ogni spazio disponibile, circoscrivendo solo alle riunioni degli Uffici di Presidenza delle Commissioni in via informale la possibilità di partecipazione da remoto²².

Per un certo periodo di tempo, corrispondente indicativamente all'estate del 2020, i lavori delle Camere sembravano così tornare ad una (quasi) normalità, pur chiaramente

¹⁸ Cfr. resoconto della seduta della Camera dei Deputati del 29 aprile 2020, pp.1-4.

¹⁹ Cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 7 maggio 2020, pp. 3-8, durante la quale il Presidente Fico precisava che il Transatlantico sarebbe stato inteso a tutti gli effetti come un prolungamento dell'aula, assicurando in tal modo il mantenimento dell'unicità della seduta. I deputati ivi collocati avrebbero potuto sempre visionare l'emicielo, nonché votare. Un esempio di seduta svoltasi secondo tali modalità è stata quella dedicata alla conversione del d.l. n. 22/2020, cfr. resoconto stenografico delle sedute dell'Assemblea della Camera del 4-6 giugno 2020.

²⁰ Così il Presidente Fico, cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 7 maggio, p. 12.

²¹ Ne è prova il fatto la Giunta per il Regolamento del Senato si è riunita, peraltro brevemente, per discutere di tali problematiche solo due volte per tutta la durata della pandemia.

²² V. il resoconto sommario della seduta della Giunta per il Regolamento del Senato del 9 giugno 2020, pp. 1- 11.

nell'osservanza delle misure di contenimento del contagio e delle precauzioni di cui si diceva. Per un momento parve che anche il tema della partecipazione e del voto da remoto perdesse di attualità, verosimilmente nella speranza che l'emergenza pandemica fosse in fase di risoluzione.

2.1. ... e nel corso della seconda fase dell'emergenza sanitaria

A seguito dell'aggravamento della situazione sanitaria alla fine del mese di settembre 2020, molte delle problematiche che già erano emerse nel corso della prima ondata si ripresentarono, dimostrando plasticamente come il rischio di una paralisi dell'organo parlamentare non fosse così remoto.

Di seguito i principali eventi accaduti.

Anzitutto, il 30 settembre 2020, al Senato due componenti del Gruppo del Movimento 5 Stelle risultavano positivi al Covid-19, tanto che le Commissioni previste per quel giorno venivano sconvocate e si dovette procedere alla sanificazione delle aule. Inizialmente sembrava si trattasse semplicemente di un breve "intoppo", come dimostra il fatto che il giorno successivo la Presidente Casellati riuniva la Conferenza dei Capigruppo e decideva di riprendere regolarmente i lavori²³.

Dopo pochi giorni, tuttavia, questa volta alla Camera, diversi deputati risultavano positivi al Covid-19 e altrettanti venivano messi in quarantena, in quanto contatti stretti. Nella seduta della Camera del 6 ottobre 2020, dedita alle comunicazioni del Ministro della Salute in merito alle nuove misure restrittive di contrasto all'epidemia e alla proroga dello stato di emergenza, due volte sul voto della risoluzione di maggioranza non si raggiungeva il numero legale (nel primo caso per 15 voti, nel secondo per 8)²⁴. Il motivo, oltre alla decisione dei gruppi di opposizione di abbandonare appositamente l'aula, era da addebitare al fatto che, tra i numerosi parlamentari di maggioranza assenti, ve ne fossero oltre una quarantina nell'impossibilità di prendere parte ai lavori proprio in quanto positivi al Covid-19 oppure in quarantena.

Il rischio di un'imminente paralisi dell'organo era ormai concreto.

²³ Cfr. il comunicato stampa della Presidente Casellati del 1° ottobre 2020.

²⁴ Cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 6 ottobre 2020, spec. pp. 48-68.

Si riuniva, pertanto, d'urgenza la Giunta per il Regolamento al fine di discutere la proposta, avanzata dallo stesso Presidente Fico, di estendere l'istituto della missione, previsto dall'art. 46, comma 2, del Regolamento, ai deputati destinatari di provvedimenti dell'autorità sanitaria e che ne avessero fatto apposita richiesta.

Per la verità, non si trattava di una novità assoluta.

Già, infatti, durante i primi giorni dell'emergenza, come si diceva nelle pagine precedenti, l'istituto era stato applicato nei confronti di due parlamentari impossibilitati a raggiungere le Camere, in quanto residenti all'interno delle zone rosse istituite alla fine di febbraio nel Lodigiano²⁵. La scelta non era non priva di conseguenze dal momento che alla Camera, i deputati in missione sono calcolati al fine del computo del numero legale²⁶. La proposta veniva accolta favorevolmente dalla maggioranza dei componenti, i quali, tuttavia, mostravano preoccupazione circa il fatto che lo strumento, che già nel corso del tempo si era allontanato dalla funzione originaria²⁷, non si prestasse, estendendone ulteriormente l'ambito di operatività, ad abusi.

In definitiva, la Giunta stabiliva, quindi, di applicare, sino al termine dell'emergenza sanitaria, la missione ai deputati che fossero risultati positivi al Covid-19 o nei cui confronti fosse stata disposta la misura della quarantena, in quanto contatti stretti, o l'isolamento fiduciario o, ancora, che fossero in attesa dell'esito del tampone.

Alla luce dei fatti verificatisi in quei giorni si trattava di una decisione ormai non più rinviabile, adottata con il precipuo fine di impedire, nell'immediato e a regolamento vigente, il venir meno del numero legale (e quindi il fermo dei lavori parlamentari), tanto

²⁵ Successivamente, tuttavia, a tutti quei deputati che erano risultati positivi al Covid-19 o sottoposti alla misura della quarantena non si era applicata la missione, ma la giustificazione ai fini della diaria.

²⁶ L'art. 46, comma 2, Reg. della Camera recita: «*I deputati che sono impegnati per incarico avuto dalla Camera, fuori della sua sede, o, se membri del Governo, per ragioni del loro ufficio sono computati come presenti per fissare il numero legale*». Al Senato, invece, ai sensi dell'art. 108, comma 2, del Regolamento gli assenti per incarico del Senato medesimo, in ragione della carica di Ministro o per congedo - questi ultimi in numero non superiore al 10% dei componenti - non sono considerati ai fini del numero legale.

²⁷ Basti pensare all'applicazione che della missione è stata nel tempo fatta nei confronti delle deputate in maternità; cfr., sul punto, a P. PISICCHIO, *Pandemia da Covid-19 e Assemblee Parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *Federalismi*, n. 29/2020, pp. 1-11. Al riguardo intervenne nel corso della seduta, in particolare, l'on. Fiano, che chiese «*di considerare l'applicazione della missione ai deputati soggetti a limitazioni derivanti da provvedimenti dell'autorità sanitaria come legata alla situazione emergenziale ed eccezionale della pandemia mondiale, al fine di evitare estensioni ad altre ipotesi e patologie*», cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 6 ottobre 2020, p. 5.

è vero che, già il giorno successivo, tale scelta consentiva l'approvazione della risoluzione di cui diceva, sebbene si registrassero più di 120 deputati in missione²⁸.

A ben vedere, tuttavia, l'applicazione della missione non si rivelava pienamente risolutiva.

Un esempio era rappresentato da quelle votazioni per le quali sono richiesti quorum aggravati e in particolare le ipotesi: delle autorizzazioni ai c.d. scostamenti di bilancio ex art. 81 Cost.; della seconda deliberazione nel procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost.; dell'approvazione delle intese per la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nella procedura ex art. 116, comma 3, Cost.; della legge "rinforzata" di attuazione dell'art. 81, comma 6, Cost.; dell'approvazione delle leggi amnistia o indulto ex art. 78 Cost.; della messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica ex art. 90 Cost. Un tema analogo si poneva anche con riferimento ad alcune procedure elettive, rispetto alle quali sono richiesti, specie ai primi scrutini, quorum più elevati rispetto alla maggioranza semplice: si pensi all'elezione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare, dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura, degli stessi Presidenti di Assemblea ed anche del Presidente della Repubblica²⁹.

Il nodo, con riferimento a tali particolari procedure/votazioni, non fu, quindi, sciolto.

In questo quadro, riprendeva allora il dibattito in merito all'introduzione di forme di partecipazione telematica, testimoniato dal fatto che, nei medesimi giorni, veniva depositata una proposta di riforma del Regolamento interno della Camera³⁰, a prima firma dell'onorevole Ceccanti, avente proprio lo scopo di disciplinare, per via regolamentare, la partecipazione e il voto da remoto ai lavori parlamentari (su cui *infra* paragrafo n. 4.1). Per il momento è interessante notare come, a giustificazione della necessità dell'intervento di riforma del Regolamento prospettato, venisse addotto non tanto il rischio della possibile mancanza del numero legale (rispetto al quale è possibile agire

²⁸ Cfr. Resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea della Camera dei Deputati del 7 ottobre 2020, p. 24.

²⁹ Cfr. sul punto N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in N. LUPO, V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, Il Filangeri, Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, p. 150, che osserva: «il tema diventa particolarmente difficile, e l'esigenza di partecipazione "da remoto" ancora più pressante, allorché la Costituzione richiede quorum aggravati, riferiti ai componenti del Senato, della Camera, o del Parlamento in seduta comune. In questi casi, infatti, i margini interpretativi che prima si richiamavano non sono evidentemente disponibili e negare ogni forma di partecipazione "da remoto" significherebbe bloccare del tutto queste votazioni, o consegnare, con riferimento ad esse, un potere di veto assoluto alle opposizioni».

³⁰ Proposta di modifica del Regolamento, a firma dell'on. Ceccanti e altri, A.C., XVIII legislatura, doc. II, n. 15, presentata il 1° ottobre 2020.

sulle missioni, come si è visto in precedenza) o dell'alterazione degli esiti delle votazioni ordinarie (per i quali si potrebbe intervenire con accordi informali tra i gruppi, sebbene con le criticità e difficoltà di cui si è detto), ma proprio l'impossibilità di tenere regolarmente quelle votazioni per le quali sono richiesti quorum aggravati ed «*in cui, quindi, solo la possibilità di garantire una partecipazione ed anche un voto a distanza può non alterare il risultato*»³¹.

Il 15 ottobre 2020 la Giunta per il Regolamento della Camera si riuniva, pertanto, nuovamente per discutere delle modalità con cui organizzare i lavori nelle settimane successive.

Il Presidente Fico rilevava come l'eventuale adozione di modalità telematiche sarebbe, in ipotesi, stata possibile solo con riferimento a casi specifici e connessi a situazioni di straordinaria emergenza, ritenendo, tuttavia, opportuno che la Giunta ragionasse delle modalità con cui garantire il funzionamento della Camera specie in vista di adempimenti cruciali, tra i quali, in particolare, l'approvazione della legge di bilancio³².

Come già accaduto in primavera, il dibattito vedeva, da una parte, deputati che sollevavano una serie di perplessità sull'opportunità e praticabilità dell'adozione di forme di organizzazione dei lavori per via telematica³³ e, dall'altra, coloro i quali ritenevano che una riforma del Regolamento sarebbe stata, invece, non più procrastinabile, dato il deterioramento della situazione sanitaria e il coinvolgimento, a differenza che durante la prima ondata, di un numero non irrilevante di parlamentari³⁴. Nella consapevolezza, tuttavia, della delicatezza e complessità della questione, si conveniva sulla necessità di considerare attentamente i risvolti tecnici e pratici di una simile soluzione, da esaminarsi attraverso un'approfondita istruttoria³⁵.

La seduta veniva, pertanto, riaggiornata con l'obiettivo di continuare la riflessione sul tema.

La Giunta per il Regolamento tornava così a riunirsi il 4 novembre 2020.

³¹ Estratto della relazione introduttiva alla proposta di modifica del Regolamento, a firma dell'on. Ceccanti e altri, A.C., XVIII legislatura, doc. II, n. 15, presentata il 1° ottobre 2020, pp.1-2.

³² Cfr. resoconto stenografico della Giunta per il Regolamento della Camera del 15 ottobre 2020, p. 11.

³³ Cfr. l'intervento dell'on. Foti, resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 15 ottobre, pp. 11-12.

³⁴ Cfr. l'intervento dell'on. Fiano, resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 15 ottobre 2020, pp. 12-13.

³⁵ Cfr. la posizione dell'on. Giachetti, resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 15 ottobre 2020, pp. 14-15.

In apertura, il Presidente ricordava ai deputati presenti come la Conferenza dei Capigruppo, pochi giorni prima, avesse deciso di avviare in via sperimentale una nuova articolazione dei lavori. Nella specie, si era stabilito che le sedute dell'Assemblea, che prevedessero votazioni, si svolgessero a settimane alterne, di modo da riservare integralmente ai lavori delle Commissioni le settimane in cui l'Aula si sarebbe, invece, dedicata allo svolgimento di atti di sindacato ispettivo: si auspicava, infatti, che si potesse, in questo modo, contribuire ad una migliore programmazione delle attività e ad un uso più ragionato delle sale più capienti.

Per quello che in questa sede più interessa, il Presidente avanzava la proposta, accolta dagli altri membri della Giunta, di estendere l'ambito di applicazione delle modalità di partecipazione da remoto ai lavori delle Commissioni in sede formale (e, pertanto, non più solo informale come sino a quel momento), purché non si trattasse di sedute in cui fossero previste votazioni³⁶.

Nel dettaglio, si decise di estendere la partecipazione da remoto, tramite sistemi di videoconferenza, per tutta la durata dell'emergenza, alle sedute delle Commissioni dedicate allo svolgimento di audizioni formali previste nell'ambito di indagini conoscitive, alle comunicazioni del Governo, agli atti di sindacato ispettivo. Più in generale, come si diceva, tale soluzione sarebbe stata praticabile in tutti quei casi in cui si fossero tenute riunioni in sede anche formale, nelle quali non fosse tuttavia prevista una votazione, che fu scelto, quindi, come criterio di riferimento per ammettere o meno la partecipazione da remoto. Le medesime disposizioni, inoltre, si sarebbero applicate alle Giunte e ai Comitati della Camera, nonché agli organi bicamerali cui si applica parimenti il regolamento della Camera, prestando, tuttavia, particolare attenzione alla compatibilità di siffatte modalità

³⁶ Cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 novembre 2020, pp. 3-6; sul punto, N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, cit., p. 147, evidenzia, al riguardo: «*La consapevolezza della necessità, per assicurare la funzionalità del Parlamento in tempi di emergenza pandemica, di una compressione degli spazi effettivi a disposizione dei lavori parlamentari, e dunque anzitutto dei margini di intervento e di azione per le opposizioni, sembra aver portato queste ultime ad attenuare la loro iniziale drastica contrarietà a forme di lavoro parlamentare a distanza. Si è così potuto compiere un passo in avanti piccolo ma significativo, relativamente, almeno per ora, all'attività delle commissioni: per cui si è consentita la partecipazione (anche) da remoto non solo alle sedi informali, secondo quanto si era già stabilito nel marzo 2020, ma altresì a tutte le altre sedi delle commissioni permanenti della Camera (e delle commissioni bicamerali presiedute da un deputato) nelle quali non siano previste votazioni*». Dalla lettura del resoconto della seduta vennero, tuttavia, da alcuni membri sollevate una serie di perplessità: l'on. Fiano lamentava, ad esempio, come non vi fosse alcun riferimento al tema, cruciale, delle votazioni da remoto; l'on. Fornaro riteneva che, nonostante il passo in avanti compiuto, non si potesse abbandonare la riflessione nell'evenienza che l'emergenza sanitaria fosse peggiorata ulteriormente.

telematiche con le sedute delle Commissioni di inchiesta, data la peculiare delicatezza delle questioni in quelle sedi trattate.

Si sottolineava, altresì, l'importanza di verificare tutte le condizioni per un'effettiva e sicura partecipazione a distanza, con particolare riguardo alla stabilità della connessione internet e al fatto che il deputato si sarebbe dovuto trovare in luogo idoneo e privo di interferenze da parte di terzi³⁷.

Il tema veniva, parallelamente, esaminato anche al Senato, ove, tuttavia, la Giunta per il Regolamento, riunitasi il 10 novembre 2020, si muoveva nella direzione di ammettere la partecipazione a distanza per le sole audizioni, ferma restando, peraltro, la presenza in sede almeno del Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio di Segreteria.

Tra le varie posizioni formulate, che spiegano le ragioni a fondamento di una simile scelta, di particolare interesse risulta quella dell'onorevole Calderoli, il quale espresse perplessità circa l'ipotesi di estendere la partecipazione da remoto ai dibattiti e alle discussioni generali, anche in considerazione del fatto che le connessioni telematiche non sempre risultavano affidabili. Per quanto sarebbero comunque restate escluse tutte le attività per le quali fossero previste votazioni, osservava in particolare che la discussione di un provvedimento legislativo *«si atteggia in modo del tutto differente rispetto a un dibattito instaurato nel corso di un'audizione, in quanto si caratterizza per un confronto finalizzato al raggiungimento di posizioni condivise, per il quale non sarebbe sostituibile la presenza fisica»*³⁸.

Il Senato scelse, quindi, di seguire una linea più prudente e cauta rispetto alla Camera, il che testimonia come il tema di cui si discorre sia stato trattato in modo differente dai due rami del Parlamento e che deputati e senatori abbiano mostrato sensibilità diverse al riguardo³⁹.

Giungendo alla conclusione della presente analisi, stante il perdurare dell'emergenza nei mesi successivi, i lavori delle Camere si sono svolti seguendo sostanzialmente le modalità organizzative sopra-delineate, senza che si siano state riscontrate in seguito particolari criticità, tanto è vero che, dalla lettura dei resoconti disponibili, non risulta che le Giunte per il Regolamento dei due rami del Parlamento siano tornate a discutere della questione.

³⁷ Cfr. resoconto stenografico della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 4 novembre 2020, spec. pp. 7-8.

³⁸ Cfr. resoconto sommario della seduta della Giunta per il Regolamento del Senato del 10 novembre 2020.

³⁹ Cfr., sempre, N. Lupo, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, cit., pp. 147-148.

Alcune novità sono state stabilite, da ultimo, specie alla Camera, ove la Conferenza dei Capigruppo, su indicazione del Collegio dei Questori, si è decisa a superare il vincolo numerico per la frequentazione delle aule, a riaprire il c.d. “Transatlantico” e la “buvette”, chiusi da marzo 2020, e a far tornare le Commissioni a riunirsi nelle aule abituali⁴⁰.

Un passo in avanti, verso il ritorno, auspicabile, ad una completa normalità dei lavori parlamentari.

3. Cenni in chiave comparata: le scelte operate dai Parlamenti dei principali Paesi europei

Una volta ricostruite le modalità attraverso le quali le Camere hanno riorganizzato l'attività parlamentare durante l'intero arco dell'emergenza pandemica, si ritiene ora di dare brevemente conto delle iniziative assunte da alcuni dei Parlamenti dei principali Paesi europei. Una panoramica in chiave comparata si rivela, infatti, utile al fine di tracciare le coordinate di riferimento entro cui collocare le riflessioni che si svilupperanno nel prosieguo del lavoro in merito all'introduzione di forme di voto e partecipazione da remoto ai lavori parlamentari anche nel nostro ordinamento.

Così definito il perimetro e gli obiettivi dell'indagine, una prima fondamentale distinzione può essere operata tra quei Parlamenti che hanno inteso, pur con una serie di cautele dirette a ridurre i rischi di contagio, preservare la presenza fisica dei parlamentari in sede, e, dall'altra, quelle assemblee che, invece, hanno sperimentato il voto e/o la partecipazione di natura telematica⁴¹.

⁴⁰ Cfr., in particolare, la comunicazione del Collegio dei Questori della Camera dei Deputati del 27 ottobre 2021, che, peraltro, ha innescato la reazione di una parte dei deputati, i quali hanno indirizzato una lettera di protesta alla Presidenza in cui si rilevava che «*il cambio di modalità comunicato desta non poche preoccupazioni con riferimento all'emergenza epidemiologica ancora in corso, posto che anche un sol caso di contagio ben potrebbe mettere a rischio la continuità dei lavori parlamentari di tutta l'Aula*» [...] e si esprimeva «*contrarietà al superamento del vincolo numerico per la frequentazione delle aule parlamentari e alla rimozione delle postazioni attualmente presenti in transatlantico in questa fase in cui non può dirsi scongiurato il pericolo di contagio né considerarsi conclusa la pandemia*», chiedendo infine «*di valutare l'opportunità di confermare le attuali modalità circa la frequentazione delle aule parlamentari e i relativi vincoli numerici, consentendo, per i mesi avvenire, la permanenza delle postazioni già presenti all'esterno dell'Aula, dati gli evidenti rischi connessi alla struttura della stessa, al numero di presenti e, nondimeno, alle lunghe durate di permanenza in loco da parte dei deputati*».

⁴¹ Per una panoramica di insieme, cfr. il Report dell'*European Parliamentary Research Service - Parliaments in emergency mode. How Member States'parliaments are continuing with business during the pandemic*, 2020, pp. 1-12; v. anche C. MARCHESE, *I lavori parlamentari da remoto: un*

Al primo gruppo si riconducono, in particolare, le esperienze dell'Assemblea Nazionale Francese, del *Bundestag* tedesco e, come si è potuto verificare nelle pagine precedenti, del Parlamento italiano.

Nella seconda categoria possono essere, invece, collocati i casi delle *Cortes* spagnole e del Parlamento europeo. Particolare attenzione verrà dedicata proprio a queste ultime due esperienze, dal momento che, pur con approcci, come vedremo, differenti tra loro, hanno rappresentato gli esempi più avanzati ed interessanti di “Parlamenti telematici” nel panorama europeo.

Muovendo da quelle Assemblee che hanno deciso di non adottare, su vasta scala, forme di partecipazione da remoto, si segnala, come si anticipava, il caso dell'Assemblea Nazionale francese, ove, specialmente nella prima fase dell'emergenza, la Conferenza dei Presidenti di gruppo ha stabilito, in analogia con quanto deciso dalle Conferenze dei Capigruppo delle Camere italiane, di limitare i lavori all'esame dei testi urgenti e indifferibili⁴².

Quanto alle modalità di svolgimento delle sedute, si era concordato di non ricorrere al voto da remoto, bensì di assicurare la presenza fisica in Aula dei soli Presidenti di gruppo, i quali erano autorizzati, sulla base di un'interpretazione estensiva dall'articolo 62 del Regolamento dell'Assemblea, a votare per delega in luogo dei deputati del rispettivo Gruppo. Il citato articolo del Regolamento ammette, infatti, il voto per delega alle condizioni fissate dall'ordinanza n. 58-1066 del 7 novembre 1958⁴³, ossia qualora il deputato si trovi in una delle seguenti circostanze: malattia, incidenti o eventi familiari gravi, missioni temporanee, servizio militare, partecipazione ad una Assemblea internazionale su indicazione del Parlamento, particolari casi di forza maggiore. Tramite un'interpretazione estensiva delle fattispecie ora ricordate i parlamentari sono stati, quindi, rappresentati dai rispettivi Presidenti di gruppo, pur avendo la possibilità di comunicare il loro voto in dissenso.

Terminata la prima ondata, a partire dal 22 giugno 2020, si era invece deciso di ristabilire il *Plenum* e consentire nuovamente ai deputati di tornare in presenza, in aula come in commissione. Successivamente, a seguito dell'evoluzione della situazione sanitaria, la Conferenza dei Presidenti di gruppo, nella seduta del 13 ottobre 2020, ha definito i nuovi

quadro comparato, in N. LUPO, V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, *Il Filangeri, Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, pp. 103-145.

⁴² Cfr., in particolare, il Comunicato dell'Assemblea Nazionale del 17 marzo 2020.

⁴³ *Ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.*

indirizzi riguardanti le modalità di lavoro dell'Assemblea nazionale. Si era, in particolare, stabilito che, per quanto concerneva le votazioni del *plenum*, fosse raccomandata la partecipazione del 50% dei deputati e venisse ripristinato il sistema delle deleghe (una sorta di *pairing*, quindi, misto al meccanismo del voto per delega); similmente si sarebbero dovute svolgere le riunioni in commissione, senza possibilità di videoconferenza, anche parziale, o di forme di voto a distanza; nell'ipotesi in cui la presenza in commissione fosse stata superiore ai limiti stabiliti, al fine di rispettare l'equilibrio tra le forze politiche, doveva essere consentito a ciascun rappresentante di gruppo di esprimere la posizione del proprio gruppo, ferma restando la possibilità di manifestare, per chi lo avesse voluto, la propria posizione in dissenso; in videoconferenza, si sarebbero, invece, tenute le sole attività ordinarie di controllo e valutazione delle commissioni⁴⁴.

Elemento qualificante l'esperienza francese è stata, pertanto, inizialmente una drastica riduzione della presenza fisica in Assemblea, seguita da un accordo tra le forze politiche volto a limitare la partecipazione alla metà circa dei componenti: centrale il meccanismo del voto per delega, già previsto dal regolamento interno e che, come vedremo, se applicato al nostro ordinamento, porrebbe, invece, evidenti problemi di compatibilità con l'art. 67 della Costituzione, in termini di compressione del libero mandato parlamentare. Esclusa, infine, dall'Assemblea Nazionale la partecipazione e il voto da remoto, salvo per alcune limitate attività.

Altro esempio di sicuro rilievo nel panorama europeo è stato quello del *Bundestag* tedesco, ove si è deciso di proseguire l'attività parlamentare in presenza per tutta la durata dell'emergenza, sebbene con l'adozione di misure di prevenzione e di distanziamento sociale.

In particolare, a seguito dell'aggravarsi dell'andamento epidemiologico nel mese di marzo 2020 anche in Germania, il Presidente del *Bundestag*, d'accordo con i gruppi parlamentari, decideva di limitare le sedute dell'Assemblea ad un solo giorno a settimana, dedicandole alle sole attività urgenti, e contestualmente allungare i tempi per le operazioni di voto onde evitare assembramenti.

La decisione più significativa, assunta il 25 marzo 2020, fu, tuttavia, quella di modificare temporaneamente l'art. 45 del Regolamento interno⁴⁵, inserendovi il nuovo paragrafo n.

⁴⁴ Cfr., in particolare, il Comunicato dell'Assemblea nazionale del 13 ottobre 2020.

⁴⁵ L'art. 45 del Regolamento del *Bundestag*, nel disciplinare la verifica del quorum, ne stabilisce il raggiungimento quando sono presenti in seduta oltre la metà dei membri dell'organo. Se, prima

126a⁴⁶, con lo scopo di ridurre il quorum di validità delle sedute, sia dell'Assemblea che delle Commissioni, dal 50% al 25% dei componenti sino al 30 settembre 2020, proprio per facilitare il raggiungimento del numero legale.

Tale decisione è stata, in seguito, prorogata dal 30 settembre al 31 dicembre 2020 con atto del 17 settembre 2020 (n. 19/22397); al 31 marzo 2021 con atto del 17 dicembre 2020 (n. 19/25177); al 30 giugno 2021 con atto del 31 marzo 2021 (n. 19/27529); infine, con atto n. 19/30669, è stata estesa la validità della previsione sino alla fine della legislatura. Ancora differente la soluzione adottata dalle *Cortes* spagnole, le quali, sin dai primi giorni dell'emergenza, hanno invece deciso di fare ricorso al voto telematico per la generalità dei lavori parlamentari.

La scelta si spiega, anzitutto, alla luce del fatto che i regolamenti del *Congreso* e del *Senado* prevedevano già il voto da remoto, a determinate condizioni, ben prima che la pandemia ponesse sul tavolo una simile opzione⁴⁷.

In particolare, l'art. 82, comma 2, del Regolamento del *Congreso de Los Diputados*, a seguito di una riforma intervenuta nel 2011, ammette la possibilità che il singolo deputato richieda il voto a distanza in alcune ipotesi eccezionali e tassative: gravidanza, maternità,

dell'inizio della votazione, un gruppo parlamentare o il 5% dei membri del *Bundestag* esprime dubbi in merito alla sussistenza del quorum e quest'ultimo non è confermato dal Presidente, esso deve essere verificato durante la votazione contando i voti in conformità all'articolo 51 (che prevede varie modalità di riconteggio e di controprova), con eventuale breve sospensione dello scrutinio da parte del Presidente; ai fini della verifica del quorum, vengono presi in considerazione anche le astensioni e i voti non validi. Quando si accerta l'assenza del quorum, il Presidente aggiorna immediatamente la seduta. Indipendentemente dalle procedure descritte, il Presidente può, d'intesa con i gruppi parlamentari, sospendere la seduta quando venga messa in discussione la presenza del 25% dei membri del *Bundestag*.

⁴⁶ § 126a *Besondere Anwendung der Geschäftsordnung aufgrund der allgemeinen Beeinträchtigung durch COVID-19*

(1) *Der Bundestag ist abweichend von § 45 Absatz 1 beschlussfähig, wenn mehr als ein Viertel der Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist.*

(2) *Ein Ausschuss ist abweichend von § 67 beschlussfähig, wenn mehr als ein Viertel der Mitglieder an der Sitzung teilnehmen oder über elektronische Kommunikationsmittel an den Beratungen teilnehmen können. (3) Die Ausschüsse, einschließlich des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, können ihren Vorsitzenden auch in Sitzungswochen entsprechend § 72 zu Abstimmungen außerhalb einer Sitzung ermächtigen, für Abstimmungen und Beschlussfassungen können in Abweichung von § 48 Absatz 1 Satz 1 auch elektronische Kommunikationsmittel genutzt werden.*

(4) *Öffentliche Ausschussberatungen und öffentliche Anhörungssitzungen können auch so durchgeführt werden, dass der Öffentlichkeit Zugang ausschließlich durch elektronische Übermittlungswege gewährt wird.*

(5) *§ 126a findet ab 30. Juni 2021 keine Anwendung mehr. Vor diesem Datum kann die Regelung jederzeit durch Beschluss des Bundestages aufgehoben werden.*

⁴⁷ L'esperienza spagnola è stata attentamente ricostruita da S. Curreri, C. Marchese, *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità autonome*, in *Federalismi*, n. 12/2020, pp. 76-103, cui si rinvia per un ulteriore approfondimento.

paternità o grave malattia. Come si vedrà a breve, proprio a tale disposizione i firmatari della proposta di riforma del regolamento della Camera depositata il 2 ottobre 2020 affermano di essersi ispirati per la formulazione del testo⁴⁸.

Il regolamento del *Congreso* stabilisce, inoltre, che, al verificarsi delle condizioni di cui sopra, è onere del parlamentare chiedere l'autorizzazione all'Ufficio di Presidenza, la quale, in caso di risposta affermativa, indicherà le votazioni e il periodo di tempo per cui è valida. Il voto dovrà essere espresso personalmente e giungere alla Presidenza prima dell'inizio della corrispondente votazione⁴⁹.

La disciplina regolamentare è stata successivamente integrata da una risoluzione adottata nel 2012 dall'Ufficio di Presidenza, che ha disciplinato, nel dettaglio, i singoli *step* procedurali⁵⁰. In particolare, in sede di richiesta, il parlamentare è tenuto ad indicare i motivi specifici e il periodo durante il quale non potrà essere presente di persona; successivamente, nell'atto di autorizzazione, l'Ufficio di Presidenza dovrà specificare la seduta e le votazioni rispetto alle quali il deputato sarà ammesso al voto da remoto e l'orario entro cui esprimere la preferenza. A tutela dell'integrità del voto, si prevede, inoltre, che il Presidente contatti telefonicamente il deputato per verificarne l'avvenuta espressione, che venga utilizzata la rete intranet del *Congreso* e che il voto sia protetto da firma digitale. È data, infine, possibilità al deputato di annullare il voto reso a distanza, presentandosi direttamente in aula e votando in presenza.

Analogha disciplina è prevista dall'art. 92, comma 3, del Regolamento del *Senado*.

⁴⁸ Cfr. la relazione introduttiva alla proposta di modifica del Regolamento, a firma dell'on. Ceccanti e altri A.C., XVIII legislatura, doc. II, n. 15, presentata il 1° ottobre 2020, p. 2 ove si afferma: «*si è ripresa quasi alla lettera una precisa formulazione, quella dell'articolo 82, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati spagnola, che offre un modello già ben sperimentato di risoluzione di questi problemi*».

⁴⁹ L'art. 82 del Regolamento recita: «*1. La votación podrá ser: a. Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia. b. Ordinaria. c. Pública por llamamiento. d. Secreta. 2. En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.*

A tal efecto, el Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.

⁵⁰ Cfr. *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 21 de mayo de 2012.*

Le ipotesi, infatti, di ricorso al voto a distanza sono le medesime di quelle del Regolamento del *Congreso*, puntualmente tipizzate⁵¹.

Ancor più dettagliato appare l'*iter* procedurale, anche in questo caso definito da una Risoluzione interna⁵², che prevede, anzitutto, che la richiesta pervenga all'Ufficio di Presidenza la settimana precedente la votazione; che la possibilità di esprimersi da remoto sia limitata alle questioni non oggetto di modifiche in aula o da votarsi per articoli separati; che il senatore possa recarsi a votare in presenza al fine di annullare il voto espresso telematicamente, a patto di rispettare un termine di 60 minuti dalla ricezione della richiesta da parte dell'Ufficio di Presidenza.

Così ricostruito il quadro normativo, possono formularsi alcune prime considerazioni.

Anzitutto, nel caso delle *Cortes* spagnole, è prevista esclusivamente la possibilità di votare, ma non di partecipare, da remoto alle attività parlamentari, opzione che invece, come si dirà a breve, è stata percorsa dal Parlamento europeo. La precisazione non è di poco conto, se si considera che una delle principali ragioni addotte, a ragione, da quella parte della dottrina più scettica verso la riorganizzazione dei lavori parlamentari per via telematica è, come si vedrà nelle pagine che seguiranno, proprio quella di rischiare di trasformare l'organo parlamentare in un mero votificio⁵³.

In secondo luogo, va precisato che la possibilità di ricorrere al voto da remoto è espressamente tipizzata nel testo dei rispettivi regolamenti, che ne circoscrivono l'ambito di operatività a specifiche ipotesi, in presenza delle quali l'Ufficio di Presidenza - la cui discrezionalità è di conseguenza limitata - può accordare ai parlamentari che ne facciano richiesta di ricorrere ad una simile procedura di votazione. Trattasi di ipotesi originariamente concepite per consentire ai deputati e senatori di conciliare il mandato

⁵¹ L'art. 92, comma 3, del Regolamento del *Senado* recita: «*En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impidan la presencia de los Senadores en las sesiones plenarias de la Cámara y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar que los Senadores emitan su voto por procedimiento telemático en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo. A tal efecto, el Senador cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. La emisión del voto por este procedimiento deberá realizarse a través del sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa, el cual garantizará la identidad del votante y el sentido del voto. Dicho voto deberá obrar en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente*».

⁵² Si tratta della *Resolución de la Mesa del Senado de 21 de noviembre de 2013*.

⁵³ Tra gli altri hanno rilevato questo profilo, A. PERTICI, *Riunirsi a votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 382-385; V. LIPPOLIS, *Camere, voto a distanza? No grazie, la presenza in aula resta essenziale*, in *Il Dubbio*, 1° aprile 2020, pp. 1 ss.

parlamentare con particolari condizioni personali (specialmente la maternità o la paternità)

Nonostante tale rigorosa tipizzazione e l'assenza nel testo dei regolamenti di una clausola generale che consentisse, in particolari situazioni eccezionali e di emergenza, di riorganizzare da remoto la generalità delle attività parlamentari, nel mese di marzo 2020, la Presidente del *Congreso de Los Diputados*, d'intesa con la Conferenza dei Capigruppo, a seguito dell'accertamento di un caso positivo tra i membri e stante il progredire dell'epidemia anche nella penisola iberica, decise di sospendere repentinamente i lavori e consentire, per la successiva seduta plenaria del 25 marzo 2020, il voto da remoto per la generalità dei parlamentari.

La decisione, che ha segnato un precedente rilevante nella storia del c.d. “voto non presencial” spagnolo, è stata giustificata dalla necessità di non alterare i rapporti di forza tra i gruppi, oltre a non esporre i parlamentari al rischio di contagio, muovendo proprio da un'interpretazione estensiva del concetto di “grave infermità” di cui all'art. 82, comma 2, del Regolamento, che, sino a quel momento, era stata intesa come riferita esclusivamente al caso del singolo deputato che avesse fatto un'apposita richiesta⁵⁴.

Ne è conseguito che la seduta *Pleno* del 25 marzo 2020, per la prima volta nella storia del *Congreso* spagnolo e, peraltro, tra i primi esempi in questo senso a livello europeo, si è svolta con la gran parte dei deputati (ben 307 su 350), che hanno votato da remoto. In aula erano presenti esclusivamente i capigruppo, cui i parlamentari avevano affidato il compito di esprimere le relative posizioni in merito alla convalida dei decreti del Governo e al voto sulla proroga dello stato di allarme oggetto di esame, e pochi altri deputati che avevano inteso prendere la parola.

Le medesime modalità sono state sostanzialmente seguite anche nelle sedute successive, registrandosi in media 2/3 dei parlamentari collegati a distanza e 1/3 in presenza⁵⁵.

Solo di recente, la *Mesa* del *Congreso* ha deciso, il 25 ottobre 2021, di porre fine alla possibilità per tutti i deputati di votare telematicamente, tornando a svolgere, quindi, le attività parlamentari in presenza⁵⁶, al 75% di capienza durante la fase di dibattito e al 100% al momento della votazione.

⁵⁴ Cfr., sul punto, le osservazioni di S. CURRERI, C. MARCHESE, *op. cit.*, spec. pp. 89 ss.

⁵⁵ I dati sono desumibili dai resoconti delle sedute del *Congreso* (ad esempio, nella seduta del 29 ottobre 2020, dedicata alla votazione della proroga dello stato di allarme, su 350 deputati ben 258 hanno votato da remoto, cfr. *Congreso de Los Diputados – Actividad parlamentaria – Sesiones Plenarias – 29 de octubre 2020*).

⁵⁶ Per maggiori informazioni si consulti il seguente link: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-congreso-vuelve-100-presencialidad-hemiciclo-solo-votaciones-20211026150528.html>

Il voto telematico continuerà ad essere applicato nelle ipotesi di cui al Regolamento, nonché per i deputati positivi al Covid-19 o sottoposti alla misura della quarantena.

In sintesi, quindi, nel caso spagnolo, i regolamenti parlamentari prevedevano già ipotesi specifiche di votazione da remoto, le quali, solo in seguito, stante la gravità della situazione sanitaria, sono state interpretate estensivamente per permettere a tutti i deputati che ne facessero richiesta di potervi fare ricorso. Altro aspetto da tenere in considerazione è che non è stata prevista la possibilità di prendere parte a distanza alla discussione parlamentare, riservata invece ai soli deputati presenti in sede.

In parte differente l'esperienza del Parlamento europeo, il quale è, infatti, giunto all'introduzione di modalità di lavoro a distanza, senza che il regolamento interno prevedesse espressamente già una simile opzione.

Procedendo con ordine, il primo passo in tal senso è stato rappresentato dalla deliberazione del 20 marzo 2020, con la quale l'Ufficio di Presidenza, modificando una risalente decisione del 3 maggio 2004, che richiedeva la presenza fisica degli europarlamentari in sede, autorizzava il Presidente, alla luce dei rischi per la salute dei deputati e delle sistematiche restrizioni di viaggio disposte dai diversi Paesi dell'Unione in quelle prime settimane di pandemia, a fare ricorso alla votazione a distanza per la generalità dei membri⁵⁷. Si stabiliva che la lista e la scheda di voto, nonché l'orario di apertura e chiusura della votazione sarebbero state pubblicate online e comunicate all'indirizzo di posta del parlamentare; quest'ultimo avrebbe dovuto compilare, firmare e inviare la scansione della scheda entro l'ora di chiusura della votazione; il computo dei voti sarebbe stato effettuato in seguito dal Presidente⁵⁸.

La decisione, inedita sino a quel momento, trovava il proprio fondamento in particolare negli artt. 25 § 4, 187 § 1 e 192 § 1 del Regolamento interno. Tali disposizioni, infatti, pur non prevedendo, come poc'anzi ricordato, espressamente il voto a distanza, affidano

⁵⁷ L'art. 1 della delibera citata affermava in particolare che «*se il Presidente ritiene che, alla luce della situazione della salute pubblica in relazione all'epidemia da Covid-19, le condizioni di utilizzo del sistema di voto elettronico di cui agli articoli 4, 5 e 6 della decisione del 3 maggio 2004 sulle disposizioni relative alle votazioni possano rappresentare un rischio per la salute dei deputati o del personale del Parlamento europeo o che le sistematiche restrizioni di viaggio impediscano in modo sostanziale l'utilizzo di tale sistema, il Presidente può decidere che per le votazioni da lui indicate si utilizzi il sistema alternativo del voto elettronico di cui all'articolo 2*».

⁵⁸ Cfr. l'art. 2 della Delibera del 20 marzo 2020 dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo.

al Presidente la possibilità di ricorrere, in qualunque momento, al voto elettronico e delegano all'Ufficio di Presidenza la definizione delle modalità tecniche⁵⁹.

Nonostante, pertanto, la regola accolta sia stata sempre quella del voto in presenza, le restrizioni di viaggio cui erano in quel momento sottoposti i parlamentari europei e i rischi sanitari inducevano il Presidente Sassoli a decidere di passare alla votazione da remoto per la generalità dei lavori e dei componenti.

Sotto questo profilo, è interessante, peraltro, rilevare come fosse stata proprio l'esistenza di limitazioni agli spostamenti tra gli Stati dell'Unione rendere, ad avviso del Presidente della Camera Fico, completamente differente la condizione degli europarlamentari (per i quali sarebbe, quindi, stata giustificabile una riorganizzazione dei lavori da remoto) dai membri di Camera e Senato, muovendo dall'assunto che questi ultimi non incontravano alcuna limitazione nel recarsi invece a Roma⁶⁰.

In realtà, ad una più attenta disamina della normativa vigente in quel periodo si è potuto rilevare che, mentre era stata disposta la chiusura delle frontiere esterne dell'area "Schengen"⁶¹, altrettanto non erano avvenuto con riferimento a quelle interne, sia pure con alcune limitazioni disposte dalle normative dei singoli Stati membri. Anche gli europarlamentari (alla stregua dei deputati e senatori italiani), pertanto, avrebbero incontrato un impedimento di fatto, piuttosto che giuridico, sebbene chiaramente risentendo di maggiori difficoltà di ordine logistico, date le frequenti cancellazioni dei collegamenti aerei e ferroviari internazionali, nonché il rischio di rimanere confinati in quarantena in un Paese estero.

Ad ogni modo, a seguito della decisione dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo del 20 marzo 2020, la Plenaria del successivo 26 marzo ha visto presenti in sede solo il Presidente, i rappresentanti dei gruppi e pochi altri parlamentari, mentre la larga maggioranza dei membri del Parlamento (ben 687 su 709) era collegata da remoto. Le plenarie del Parlamento europeo hanno avuto luogo, con le medesime modalità, il 16 e

⁵⁹ L'art. 25 § 4 del Regolamento interno del Parlamento europeo recita: «L'Ufficio di presidenza disciplina le questioni relative allo svolgimento delle sedute»; l'art. 187 § 1: «Il Parlamento vota di norma per alzata di mano.

Tuttavia, il Presidente può decidere in qualsiasi momento il ricorso al sistema di votazione elettronico»; l'art. 192 § 1: «Le modalità tecniche di utilizzazione del sistema elettronico sono disciplinate da istruzioni dell'Ufficio di presidenza».

⁶⁰ Cfr. resoconto della seduta della Giunta per il Regolamento della Camera del 31 marzo 2020, p. 6.

⁶¹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al consiglio "Covid-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE", Bruxelles, 16.3.2020 COM (2020) 115 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0115&from=IT>.

17 aprile, dal 13 al 15 maggio, dal 17 al 19 giugno, dall'8 al 10 luglio, il 23 luglio, dal 14 al 17 settembre, dal 5 all'8 ottobre del 2020. In modo analogo sono state organizzati da remoto i lavori delle Commissioni.

A partire dal mese di ottobre 2020, si è assistito ad un'interessante novità.

È stata, infatti, data la possibilità ai parlamentari di prendere la parola direttamente dai propri Uffici di rappresentanza nei rispettivi Paesi, consentendo, quindi, loro di intervenire nel dibattito tramite un sistema di video-conferenza e non solo semplicemente di votare a distanza.

Più in generale, dall'analisi dei resoconti delle sedute, può osservarsi come il numero di sessioni e votazioni poste in essere sia progressivamente aumentato nel tempo. Se nei primi mesi di emergenza si è tenuto un solo dibattito al mese, a partire dall'estate 2020, si è assistito ad un netto aumento delle operazioni di voto e delle sessioni tenutesi in modalità telematica⁶².

Nel caso del Parlamento europeo, quindi, pur in assenza di un'espressa previsione regolamentare, nonché di un'esperienza pregressa come per le *Cortes* spagnole, si è registrata una progressiva implementazione di modalità di organizzazione dei lavori parlamentari a distanza.

Nonostante alcune difficoltà organizzative e timori iniziali, espressi dallo stesso Presidente, l'esperienza ha riscontrato un certo successo e adesione tra gli stessi parlamentari, tanto da non essere abbandonata. Al contrario, proprio in virtù dell'esperienza maturata durante la prima fase dell'emergenza pandemica, il Parlamento europeo, nel mese di dicembre 2020, ha deciso di emendare il testo del Regolamento interno, inserendovi il titolo XIII bis, rubricato "*Circostanze eccezionali*", al precipuo scopo di regolare, analiticamente, l'organizzazione dei lavori al sussistere di situazioni di emergenza.

Si è introdotta, anzitutto, una fattispecie, all'art. 237-bis, denominato "*Misure eccezionali*", che trova applicazione in presenza di circostanze eccezionali e imprevedibili, che ostacolano il Parlamento nello svolgimento delle proprie funzioni e prerogative e che, quindi, richiedano una deroga temporanea alle procedure di lavoro abituali. Per espressa previsione regolamentare, tali circostanze sussistono qualora il Presidente giunga alla conclusione, sulla base di dati affidabili e confermati, se

⁶²Cfr. Comunicazione del Presidente Sassoli rinvenibile al seguente link <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/plenaria-in-remoto-i-deputati-intervengono-dagli-uffici-nei-paesi-ue>

necessario, dai servizi del Parlamento che, per motivi di sicurezza o di protezione o a seguito dell'indisponibilità di mezzi tecnici, è o sarà impossibile o pericoloso per il Parlamento riunirsi conformemente alle procedure abituali e al calendario adottato⁶³.

In presenza di tali condizioni, il Presidente, previa approvazione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo, è deputato ad adottare una o più delle seguenti misure:

- a) il rinvio di una tornata, di una seduta o di una riunione di commissione;
- b) lo spostamento di una tornata, di una seduta o di una riunione di commissione dalla sede del Parlamento a uno dei suoi luoghi di lavoro o a un luogo esterno;
- c) lo svolgimento di una tornata o di una seduta in tutto o in parte in sale di riunione che consentano un distanziamento interpersonale adeguato;
- d) lo svolgimento di una tornata, di una seduta o di una riunione secondo modalità a distanza di cui al successivo art. 237-quater (di cui si dirà a breve);
- e) eventualmente, la sostituzione temporanea, da parte dei gruppi politici, di deputati in seno a una commissione, a meno che il deputato interessato non vi si opponga.

Un certo numero di parlamentari o uno o più gruppi pari almeno alla soglia media possono, tuttavia, richiedere che una o più delle misure adottate siano messe singolarmente in votazione in plenaria e, qualora non approvate, così decadere al termine della tornata. La decisione del Presidente deve essere, inoltre, adeguatamente motivata e limitata ad un periodo di tempo circoscritto, eventualmente prorogabile⁶⁴.

Accanto a questa previsione, concepita per situazioni che coinvolgano quindi il Parlamento nel suo complesso, si affianca l'art. 237-ter, "*Perturbazione dell'equilibrio politico in seno al Parlamento*", che prevede invece che il Presidente, sempre previa approvazione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo, possa disporre la partecipazione a distanza (quindi, non tutte le misure di cui all'art. 237-bis poc'anzi illustrate), qualora rilevi che l'equilibrio politico in seno al Parlamento sia gravemente compromesso a causa del fatto che un numero significativo di deputati non può partecipare ai lavori, sempre a causa del verificarsi di circostanze eccezionali legate a motivi di sicurezza o di protezione o a seguito dell'indisponibilità di mezzi tecnici.

In questo caso, pertanto, il regime della partecipazione e del voto da remoto non si applicherà alla generalità dei parlamentari, bensì solo a quei deputati interessati e individuati dal provvedimento⁶⁵.

⁶³ Cfr. art. 237-bis § 1.

⁶⁴ Cfr. art. 237-bis § 2 e 3 e 4.

⁶⁵ Cfr. art. 237-ter § 1.

Qualora circostanze eccezionali e imprevedibili impediscano la partecipazione di un numero considerevole di deputati o di tutti i membri di un gruppo, le medesime misure di cui sopra potranno essere loro applicate⁶⁶.

La modifica regolamentare introdotta sul finire del 2020 ha, pertanto, introdotto due fattispecie principali: la prima, che elenca tutta una serie di misure adottabili, a scalare di gravità e di intensità (fino alla partecipazione a distanza di cui all'art. 237-quater), nel caso in cui si verificano circostanze tali per cui risulta, per l'intero Parlamento, pericoloso o impossibile, per motivi di sicurezza o protezione o indisponibilità di mezzi tecnici, riunirsi secondo le procedure abituali; la seconda, invece, può operare qualora, sempre a causa di circostanze eccezionali e imprevedibili, si verifica un'*alterazione dei rapporti numerici tra i gruppi*, poiché una parte dei parlamentari è impossibilitata a partecipare in presenza e sia, quindi, necessario ricorrere, solo per questi ultimi, a modalità di lavoro da remoto.

Così definito il perimetro operativo della nuova disciplina, l'art. 237-quater regola specificamente il regime della partecipazione e del voto a distanza.

Nella specie, al paragrafo 2, si stabilisce che le modalità telematiche assicurino che:

- a) i deputati possano esercitare senza restrizioni il loro mandato parlamentare, compreso il diritto di intervenire, di votare e di presentare testi; esprimano il loro voto individualmente e personalmente; possano votare in base alla procedura ordinaria, per appello nominale o a scrutinio segreto;
- b) si applichi un sistema di voto uniforme per tutti i parlamentari, sia che siano presenti o meno in sede;
- c) le soluzioni informatiche messe a disposizione siano tecnologicamente neutre e la partecipazione dei deputati avvenga con mezzi elettronici sicuri e gestiti dai servizi interni del Parlamento⁶⁷.

Il Presidente è tenuto a specificare se tale regime si applichi solo ai lavori dell'Aula o anche quelli delle Commissioni e degli altri organi, a seconda delle circostanze.

Inoltre, spetta sempre al Presidente verificare che tutti i diritti dei parlamentari siano rispettati anche da remoto, con particolare riguardo alle modalità di registrazione delle sedute o delle riunioni; alle condizioni per le quali si richiede la verifica del numero legale; alla presentazione di testi; alle richieste di votazione distinta e per parti separate;

⁶⁶ Cfr. art. 237 bis § 2 e 3.

⁶⁷ Cfr. art. 237-ter § 2.

alla ripartizione del tempo di parola; alla programmazione delle discussioni; alla presentazione degli emendamenti; all'ordine di votazione; ai termini per la fissazione dell'ordine del giorno⁶⁸. Si precisa altresì che, ai fini dell'applicazione del numero legale, i deputati che partecipano a distanza sono considerati fisicamente presenti in aula⁶⁹.

Infine, l'art. 237-quinquies regola l'ipotesi in cui il Presidente decida, invece, sulla base all'articolo 237-bis, paragrafo 3, lettera c), di consentire che una seduta plenaria del Parlamento si svolga interamente o in parte in più sale in presenza, compreso, se del caso, l'emiclo: in tale specifica ipotesi tali sale si considerano costituenti l'emiclo stesso e debbono essere predisposte misure idonee ad assicurare il distanziamento sociale⁷⁰.

Così ricostruita la nuova disciplina regolamentare, pienamente operativa dagli inizi del 2021, si possono svolgere alcune considerazioni, avendo come termine di paragone l'esperienza delle *Cortes* spagnole, poc'anzi illustrata.

Anzitutto, il nuovo testo del regolamento del Parlamento europeo fa riferimento alla possibilità di fare ricorso a modalità di lavoro telematiche solo al verificarsi di circostanze eccezionali che impediscano al Parlamento, *nel suo complesso*, di riunirsi in presenza oppure che determinino un'alterazione dei rapporti di forza tra i gruppi. Non sono previsti, invece, specifici casi legati ad impedimenti riferibili a particolari condizioni personali del *singolo* parlamentare, come nel caso dei regolamenti delle *Cortes* spagnole.

Si tratta, quindi, di una disciplina, costruita chiaramente alla luce dell'esperienza maturata nei mesi più difficili della pandemia, che si fonda su una *ratio* differente rispetto a quella che ha ispirato l'introduzione del voto telematico presso le *Cortes*, essendo fondamentalmente diretta a garantire il funzionamento dell'organo parlamentare nella sua interezza ed in situazioni di eccezionali, piuttosto che rispondere a specifiche esigenze di singoli componenti.

Un punto di connessione con l'esperienza spagnola è, invece, rappresentato dall'analiticità del testo, la quale non solo perimetra le ipotesi idonee a determinare una modifica delle ordinarie modalità di partecipazione e voto, ma regola anche i singoli *step* procedurali per l'adozione delle procedure telematiche, nonché le garanzie poste a presidio della regolarità delle operazioni di voto e partecipazione.

Un ruolo di primo piano è rivestito dal Presidente del Parlamento europeo, come peraltro le vicende degli ultimi mesi hanno plasticamente dimostrato, e che, tuttavia, incontra

⁶⁸ Cfr. art. 237-quater § 3.

⁶⁹ Cfr. art. 237-quater § 4.

⁷⁰ Cfr. art. 237-quinquies.

alcuni limiti, quali la necessità di un previo accordo con i Presidenti di Gruppo e la possibilità che una o più misure adottate siano successivamente messe ai voti e revocate dalla Plenaria.

Di sicuro rilievo, inoltre, il fatto che il regolamento del Parlamento europeo non preveda esclusivamente, come si diceva, la possibilità del voto da remoto, ma anche la partecipazione a distanza, ossia la possibilità di intervenire, nonché di svolgere tutte le attività tipiche della funzione parlamentare. Si tratta di un profilo, come si vedrà a breve, centrale affinché siano quantomeno temperati i rischi di uno snaturamento della funzione rappresentativa, che potrebbero derivare dall'implementazione di modalità organizzative a distanza.

Da ultimo, da non trascurare il fatto che il regolamento sottolinea la necessità che sia garantita la completa sicurezza delle procedure telematiche, con particolare riferimento alla necessaria adozione di un sistema informatico gestito dai servizi interni del Parlamento stesso: la predisposizione di un'infrastruttura tecnologica adeguata risulta, anzi, una preconditione indispensabile.

Proprio sulla base delle disposizioni regolamentari ora ricordate, il Presidente del Parlamento europeo Sassoli, d'intesa con la Conferenza dei Presidenti di Gruppo, stante il perdurare dell'emergenza sanitaria, ha adottato negli ultimi mesi una serie di decisioni, in particolare ai sensi degli artt. 237-bis, quater e quinquies del Regolamento, con cui ha disposto la partecipazione a distanza (a partire dal mese di giugno 2021 in modalità, tuttavia, ibrida) ai lavori sia della Plenaria che delle Commissioni.

La lettura delle decisioni del Presidente consente di comprendere come il fondamentale motivo addotto siano stati i rischi collegati alla diffusione del Covid-19 e che, quindi, stante la sussistenza di motivi di protezione di cui all'art. 237-bis del Regolamento, fosse pericoloso per il Parlamento riunirsi conformemente alle procedure abituali e al calendario adottato.

Dal che derivava la necessità di adottare misure eccezionali appropriate, che consentissero ai parlamentari di esercitare le relative prerogative in sicurezza⁷¹.

⁷¹ L'ultimo provvedimento in ordine di tempo di cui è disponibile il documento è la *“Decisione del Presidente del Parlamento europeo del 19 novembre 2021 sulle misure eccezionali intese a consentire al Parlamento di svolgere le sue funzioni e di esercitare le sue prerogative quali previste dai trattati”*. Dall'esame del testo si evince un evidente richiamo alle condizioni stabilite dall'art. 237-bis del Regolamento.

Può leggersi, infatti, ai Considerando nn. 4, 5, 6, che: *«le minacce e le sfide derivanti dal coronavirus continuano a costituire circostanze eccezionali e — dinanzi a una situazione epidemiologica generale preoccupante o estremamente preoccupante, con previsioni di ulteriore aumento dei tassi di*

Siffatte modalità sono state, peraltro, ulteriormente specificate, dalla decisione dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2021⁷², che ha disciplinato la procedura di votazione a distanza. Con particolare riferimento alle sessioni della Plenaria, si è deciso che, prima dell'avvio di ciascuna sessione di voto, le liste di voto, nonché l'orario di apertura e di chiusura della sessione siano pubblicati sul sito web del Parlamento.

All'inizio della sessione viene inviato alla casella di posta elettronica del Parlamento europeo di ciascun deputato un collegamento ipertestuale alla pagina dedicata alle votazioni online, ove il deputato può esprimere se è favorevole, contrario o si astiene. Una volta che il deputato abbia espresso tutti i suoi voti sul portale online, l'applicazione genera, sulla base dei voti così espressi, una scheda di voto compilata, che viene inviata alla casella di posta del deputato.

Tale scheda indica, per ogni voto, se il deputato abbia espresso un voto favorevole, un voto contrario o si sia astenuto, rispettivamente con i segni "+", "-" oppure "0". Per le votazioni segrete, la scheda elettorale indica esclusivamente se il deputato ha espresso una preferenza o si sia astenuto.

La scheda elettorale, debitamente firmata, contiene altresì una dichiarazione formale del deputato di aver espresso il voto su base individuale e personale.

Il parlamentare è, quindi, tenuto a stampare, firmare e scansionare la scheda elettorale, per poi inviarla alla casella di posta elettronica del Parlamento europeo.

È prevista, altresì la possibilità di modificare uno o più voti inviati, ripetendo integralmente la procedura di cui sopra, purché entro l'orario di chiusura della votazione.

segnalazione di casi e di altri indicatori – imprevedibili, che sfuggono al controllo del Parlamento. Sulla base di dati affidabili, provenienti in particolare dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, per motivi di protezione è pericoloso per il Parlamento riunirsi conformemente alle procedure abituali quali stabilite dal suo regolamento e al calendario che ha adottato. È pertanto necessario adottare misure eccezionali appropriate che consentano al Parlamento di continuare a svolgere le sue funzioni e a esercitare le sue prerogative. È pertanto necessario adottare misure eccezionali appropriate che consentano al Parlamento di continuare a svolgere le sue funzioni e a esercitare le sue prerogative». Pertanto, le tornate e sedute del Parlamento «si tengono in base al regime di partecipazione a distanza di cui all'articolo 237 quater. I deputati esercitano i loro diritti di voto in conformità delle disposizioni del capitolo I della decisione dell'Ufficio di presidenza dell'8 febbraio 2021 sulle disposizioni relative alle votazioni nell'ambito del regime di partecipazione a distanza» (art. 1, commi 1 e 2 della decisione citata); «I deputati esercitano il loro diritto di intervenire in seduta plenaria dall'emiciclo o da apposite sale riunione presso gli uffici di collegamento del Parlamento negli Stati membri. Una sala separata può essere messa a disposizione nel luogo in cui si svolge la tornata. Nell'emiciclo i deputati possono intervenire anche dalla tribuna degli oratori» (art. 2, comma 1); «Le commissioni e le delegazioni interparlamentari organizzano le loro riunioni, compresi le audizioni e i seminari, in base al regime di partecipazione a distanza di cui all'articolo 237 quater» (art. 3, comma 1).

⁷² Cfr. *Rules governing voting under the remote participation regime* - Bureau Decision of 8th February 2021.

In tal caso, il voto sarà valido solo se i voti registrati sull'ultima scheda generata e inviata corrispondono interamente ai voti espressi nel sistema on-line.

Il Presidente, infine, stabilisce il risultato delle votazioni sulla base delle schede ricevute e ritenute valide⁷³.

4. Considerazioni sulla possibilità ed opportunità di aprire al voto e alla partecipazione da remoto ai lavori parlamentari

Ricostruite le modalità attraverso le quali le Camere e i Parlamenti dei principali Paesi europei hanno riorganizzato i propri lavori nel corso dell'emergenza sanitaria, si intende ora svolgere qualche riflessione su quello che è il tema di fondo, ossia la possibilità e opportunità dell'introduzione di forme di partecipazione e voto a distanza alle attività parlamentari con specifico riferimento al nostro ordinamento.

Se, da un lato, come si è potuto constatare, il ricorso allo strumento digitale è stato presentato come diretto a salvaguardare il funzionamento dell'organo posto al centro del sistema democratico-rappresentativo in un momento di particolare criticità per la vita del Paese, dall'altro, si è posto, anzitutto, un tema di compatibilità a Costituzione dell'introduzione di inedite modalità organizzative da remoto e, nel caso di risposta affermativa a tale primo quesito, dell'intervento normativo più confacente allo scopo.

Ancor più in profondità, si è ragionato del fatto che il voto e la partecipazione a distanza, specie se applicate alla generalità delle attività parlamentari, possono incidere sulle caratteristiche più tradizionali, intime e simboliche del parlamentarismo e del modo di concepire la rappresentanza politica⁷⁴, che nasce e si afferma storicamente proprio per "rendere presente ciò che è assente"⁷⁵.

Muovendo dal primo piano di indagine, ossia dalla compatibilità a Costituzione di una riorganizzazione da remoto delle attività delle Camere, il dibattito scientifico si è incentrato, in particolare, sull'interpretazione del concetto di "presenza" e "presenti" di cui all'art. 64, comma 3, Cost.

⁷³ Cfr., in particolare, l'art. 3 delle *Rules governing voting under the remote participation regime* - Bureau Decision of 8th February 2021, cit.

⁷⁴ Cfr. N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, cit., p. 382.

⁷⁵ Cfr. B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Il Mulino, Bologna, 1999.

La parte maggioritaria della dottrina⁷⁶ ha, al riguardo, evidenziato l'opportunità e necessità di fornire della disposizione costituzionale in parola un'interpretazione evolutiva, che potesse abbracciare, a determinate condizioni, anche una nozione di presenza di natura "telematica"⁷⁷.

A fondamento di tale prospettazione, si è evidenziato come il disposto di cui all'art. 64, comma 3, Cost., che, peraltro, si riferisce solo al momento della deliberazione⁷⁸, è già oggi variamente interpretato dai regolamenti delle due Camere. Ne è un esempio lo stesso istituto della missione, che, come abbiamo visto, alla Camera comporta che si considerino presenti ai fini del numero legale deputati che, in realtà, sono fisicamente assenti dall'aula (art. 46, comma 2, R.C.).

In altri termini, è opinione della maggior parte dei commentatori che, nella tradizionale autonomia loro riservata, le Camere possano stabilire modalità specifiche di esercizio del diritto di voto e di partecipazione, nonché di verifica della validità delle deliberazioni assunte⁷⁹.

⁷⁶ Cfr. N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost.*, cit., pp. 6-7; B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020, pp. 5 ss.; P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Medialaws*, n. 1/2020, pp. 12 ss.; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., pp. 243-246.

⁷⁷ Cfr., sul punto, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 243 che osserva: «Senza voler sviluppare in questa sede tutto il complesso dibattito sull'originalismo, interpretare la Costituzione secondo le "intenzioni" di chi l'ha scritta ed approvata significa "cristallizzarne" il testo e, quindi, di fatto privarla della capacità evolutiva che ogni atto giuridico – e tanto più la Costituzione che procede per principi - intrinsecamente possiede per rinnovarsi ed adattarsi ai mutati contesti storici e sociali». Sulla necessità di un'interpretazione evolutiva dell'art. 64, comma 3, Cost. cfr., tra gli altri, B. CARAVITA, *op. cit.*, p. 7, che osserva: «l'idea che il concetto di "presenza" richiamato dalla Costituzione debba necessariamente significare compresenza fisica sia obsoleta. Forse era l'interpretazione che ne davano i Costituenti nel momento della approvazione della Costituzione, ma il criterio della cd. "pietrificazione" è abbondantemente superato, come dimostra la vicenda interpretativa del termine "paesaggio" contenuto nell'art. 9 Cost. L'apertura, dunque, a forme di collegamento virtuale o di voto a distanza a me sembra, in via teorica, possibile».

⁷⁸ Sul punto, chiaramente, N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost.*, cit., p. 25, che rileva: «viene in rilievo la stessa struttura sintattica del periodo in questione, in cui il medesimo soggetto – "le deliberazioni", appunto – regge tanto la previsione del quorum strutturale, quanto quella del quorum funzionale: quest'ultimo per definizione riferibile solo a momento decisionale vero e proprio, ossia al voto». Sul punto l'A. ricorda, altresì, che «sempre riguardo all'ambito di applicazione, si è costantemente ritenuto che tale previsione costituzionale si applichi alle sole sedute delle assemblee, e non anche alle commissioni parlamentari. Non è un caso che, secondo quanto stabiliscono i regolamenti di Camera e Senato (art. 46, comma 1, r.C. e art. 30, commi 1 e 3, r.S.), il quorum strutturale di norma applicabile alle commissioni risulti decisamente inferiore (1/4 dei componenti alla Camera e 1/3 al Senato). Il fatto che per le sedi – o almeno larga parte di esse – in cui le commissioni sono chiamate non a istruire un provvedimento per l'assemblea, bensì a decidere in via definitiva tale quorum strutturale venga elevato, fino a coincidere con quello di cui all'art. 64, terzo comma, Cost., corrisponde ad una scelta, peraltro assolutamente corretta, compiuta dai regolamenti parlamentari, ma che non può ritenersi direttamente discendente dalla Costituzione».

⁷⁹ *Contra*, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 142, che in relazione alla possibile riorganizzazione dei lavori a distanza osservava: «Se

L'esistenza di tali margini in capo ai regolamenti parlamentari sarebbe inoltre espressamente riconosciuta dalla stessa giurisprudenza costituzionale⁸⁰.

Se, pertanto, facendo leva sugli argomenti sopramenzionati, sin dai primi giorni dell'emergenza, era stata ventilata la proposta di introdurre, anche nel nostro ordinamento, modalità di partecipazione a distanza per la generalità dei parlamentari e delle attività delle Camere, altra parte della dottrina aveva sollevato più di una perplessità. Minimo comune denominatore dei rilievi formulati era il rischio di uno snaturamento del mandato parlamentare e del significativo più profondo della rappresentanza, che si sarebbe venuto a determinare.

Sotto tale profilo, si è osservato che *«il senso stesso del Parlamento, come si è già ricordato, consiste appunto nel far convenire, tutti assieme, nello stesso luogo, i rappresentanti della nazione, assicurando che nell'assemblea i rappresentanti delle varie parti del Paese e delle diverse forze politiche possano confrontarsi con continuità tra di loro e prendere parte a un processo deliberativo che, nella sua dimensione formale come nella sua dimensione informale, si fonda proprio sulla compresenza e sul dialogo interpersonale»*⁸¹. Tale processo si rivela prodromico rispetto al momento del voto e della

mai si arriverà a quel punto, non sarà perché la Costituzione o i regolamenti parlamentari lo consentano, ma solo perché si sarà avuta una rottura della Costituzione (un'autentica Verfassungsdurchbrechung nel senso già visto), magari necessaria e inevitabile, ma pur sempre rottura»; cfr. anche A. PERTICI, op. cit., p. 383: «Una tale interpretazione della Costituzione potrebbe essere fornita, secondo alcuni (ad es. B. Caravita, L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana, in Federalismi, 18 marzo 2020) a seguito di una riforma dei regolamenti, la cui possibilità di fornire tale interpretazione del testo costituzionale sarebbe confermata dalle sentt. nn. 78/1984 e 379/1996 della Corte costituzionale. Tuttavia, se, da un lato, il richiamo ai suddetti precedenti pare poco conferente, dall'altro, le norme regolamentari hanno già interpretato la presenza come fisica: in tal senso, tra gli altri, gli artt. 31, 46 (comma 2), 53, 60, 61, 62 Reg. Camera e gli artt. 28 (comma 2), 58, 69, 139-bis (comma 5), 163 Reg. Senato, pur recentemente riformato».

⁸⁰ Su cui, in particolare, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., pp. 243-244; N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost.*, cit., pp. 28-29. Gli autori richiamano in particolare:

a) la sentenza n. 78 del 1984, con la quale la Corte costituzionale, nel decidere di non sciogliere il nodo dei diversi criteri di computo delle astensioni tra Camera e Senato (disomogeneità che, come noto, è venuta meno a seguito della riforma del regolamento del Senato del 2017), aveva chiarito che, con riguardo all'art. 64, terzo comma, Cost. *«l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera»;*

b) la sentenza n. 379/1996, con la quale Corte ha stabilito che rientrano nell'autonomia regolamentare, garantita dagli articoli 64, 68, 72 Cost., *«tutti quei comportamenti aventi natura squisitamente funzionale»* e, quindi, anche le modalità di votazione, nonché di computo e verifica del numero legale.

⁸¹ N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, cit., p. 148; Id, *Perché non è l'art. 64 Cost.*, cit., p. 31, osserva: *«L'intaccare, oggi, sulla base di indiscutibili motivi di emergenza, l'obbligo di riunirsi fisicamente nello stesso luogo va perciò ad alterare in profondità il ruolo e la ragion d'essere dei Parlamenti».*

decisione, che rappresentano, pertanto, solo l'atto finale di un procedimento molto più complesso e articolato⁸².

Abbracciando questa prospettiva, si è così argomentato che un'organizzazione telematica dei lavori sarebbe assolutamente inidonea ad assicurare un'effettiva e immediata partecipazione di tutti i parlamentari a ciascuna delle fasi dei procedimenti parlamentari. I limiti della tecnologia si scontrerebbero con il fatto che tali procedure sono, peraltro, spesso articolate e complesse e l'organo parlamentare numeroso e plurale, dal che sarebbe praticamente impossibile riprodurre a distanza la concreta articolazione dei lavori delle Camere⁸³.

Se forse con riferimento all'atto del voto la tecnologia potrebbe sopperire con un'adeguata infrastruttura tecnico-informatico, ben più difficile che, telematicamente, si possa riprodurre l'immediatezza del confronto, che avviene quotidianamente nelle aule e nei corridoi di Montecitorio e Palazzo Madama⁸⁴. A mutare radicalmente sarebbe, peraltro, la stessa tattica parlamentare.

Infine, tra gli argomenti avanzati avverso l'implementazione di un Parlamento in “*smart working*” si è sottolineato il significato simbolico ed esemplare che risiede nell'esercizio della funzione rappresentativa, tanto che, specie nei mesi più difficili dell'emergenza pandemica, si era evidenziato come non avrebbero fatto «*onore all'alto ruolo che ciascun parlamentare è chiamato a svolgere le lagnanze circa le difficoltà per arrivare a Roma e rientrare “a casa”, essendo evidente che, in un momento così drammatico, le istituzioni rappresentative devono serrare i propri ranghi, e che un parlamentare debba quindi costantemente trovarsi in sede o almeno nei pressi*»⁸⁵.

⁸²Cfr. A. PERTICI, *op. cit.*, p. 383, rileva: «*Il voto del parlamentare è soltanto il punto terminale di un'ampia discussione, di un confronto, che necessita la condivisione di uno spazio, in cui ciascuno può cercare di convincere altri delle proprie ragioni, anche in vista, semmai, di una soluzione di compromesso, considerando che la democrazia «non è da indentificare con il principio della maggioranza che vince sulla minoranza, ma piuttosto con le possibilità offerte, nel corso del processo democratico, a diversi punti di vista di confrontarsi e reciprocamente trasformarsi*».

⁸³ Cfr. R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi*, 1° aprile 2020, pp. 2-16.

⁸⁴ Cfr., ad esempio, A. PERTICI, *op. cit.*, pp. 382-385. M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, in *Il Manifesto*, 31 marzo 2020, pp. 1 e 15, ha rilevato che «*quando la base elettorale pone un problema, il parlamentare parla nel gruppo, cerca appoggi in colleghi portatori di istanze affini, fa pressione sugli apparati che elaborano i provvedimenti, chiede il sostegno del gruppo dirigente del partito di appartenenza, organizza la pressione dal basso con appelli e petizioni, cerca accesso alla stampa nazionale e locale, prende qualsiasi altra iniziativa utile al fine. Questo è la carne e il sangue di una funzione di rappresentanza politica, che di sicuro non si pratica a distanza. O si pensa che basti un cellulare, un tweet, un post su Facebook?*»; cfr. anche V. LIPPOLIS, *op. cit.*, pp. 1 ss.

⁸⁵ Cfr. A. PERTICI, *op. cit.*, p. 384. Su questo aspetto, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 240, evidenzia come ad avviso dei critici più radicali «*Trincerandosi dietro lo schermo del computer per poter continuare ad esercitare il loro mandato, i parlamentari offrirebbero all'opinione pubblica*

Dal lato diametralmente opposto, si è, invece, sottolineato che escludere ogni forma di attività a distanza avrebbe rischiato di rendere non esercitabili una quota rilevante delle prerogative parlamentari, sino a mettere a repentaglio, come abbiamo visto, il funzionamento stesso dell'organo⁸⁶. Ciò non avrebbe, peraltro, fatto altro che favorire un processo di rafforzamento dell'Esecutivo, già di per sé inevitabile in un momento di emergenza, a danno della posizione e del ruolo del Parlamento stesso⁸⁷.

Più in generale, si è evidenziato che, per quanto certamente l'esercizio del mandato parlamentare in presenza rimanga la soluzione da preferirsi, la tesi secondo la quale la funzione rappresentativa sarebbe addirittura snaturata da simili pratiche si fonderebbe su una rappresentazione parziale di come, oggi, si fa già quotidianamente politica, dal momento che «*i molteplici rapporti che il parlamentare intrattiene (con il territorio, i colleghi di gruppo, gli apparati, il partito, i mezzi di informazione) si svolgono a distanza, non richiedendo certo - sarebbe impossibile - la sua presenza fisica*». Da questo punto di vista, non si dovrebbe, pertanto, «*rivendicare, forse nostalgicamente, una quasi ontologica superiorità della politica d'antan quanto accettare che la dimensione digitale è oggi ineliminabile ed anzi, se correttamente valorizzata, può meglio esaltare la rappresentanza nazionale del parlamentare, non più costretta entro i limiti che derivano dalla sua sempre necessaria presenza fisica*»⁸⁸.

In altri termini, ad avviso dei più decisi sostenitori di una riorganizzazione in via telematica, di fronte al rischio di una marginalizzazione del ruolo del Parlamento, se non di vera e propria impossibilità per parte o tutti i deputati e senatori di esercitare le rispettive funzioni, sarebbe stato quanto mai urgente e necessario introdurre modalità di voto e partecipazione da remoto ai lavori delle Camere.

il pessimo esempio di pretendere per loro l'ennesimo – e ora veramente intollerabile – privilegio di “casta”, venendo meno al dovere di adempiere le funzioni pubbliche assegnate “con disciplina ed onore” (art. 54.2 Cost.)».

⁸⁶ Sebbene con varietà di accenti, *ex multis*, cfr. F. CLEMENTI, *Virus: In emergenza la democrazia rappresentativa si difende con il voto a distanza*, cit., pp. 1 ss.; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., pp. 214-252; S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, cit., pp. 1-5; con maggiori cautele, N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari*, cit., pp. 23-32.

⁸⁷ Cfr. T. GINSBURG, M. VERSTEEG, *The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic*, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608974#, 26 maggio 2020.

⁸⁸ S. CURRERI, *Parlamento nell'emergenza*, cit., pp. 244-246, che aggiunge: «*le resistenze che provengono da quanti ritengono la riunione in via telematica non dignitosa per le nostre istituzioni parlamentari fanno appello ad un argomento in sé certamente comprensibile, e che anzi pare tardivamente invocato se si osservano le modalità con cui i parlamentari sono soliti essere “presenti” in Aula e di cui i continui accorati quanto inutili richiami all'ordine loro rivolti dai Presidenti di Assemblée sono triste riprova*».

Dalle considerazioni sviluppate nelle pagine precedenti, possono, quindi, ad avviso di chi scrive, fissarsi alcuni primi punti fermi. All'introduzione di modalità a distanza ai lavori parlamentari non dovrebbe, anzitutto, ostare il dettato costituzionale.

Se, infatti, è vero che l'interpretazione letterale costituisce sempre il criterio ermeneutico di partenza, è ben possibile che esso vada bilanciato alla luce di ulteriori argomenti; in ogni caso, si è potuto verificare come la nozione di "presenza" sia stata, da tempo, variamente interpretata dai regolamenti delle due Camere.

Sulla base di queste premesse, la partecipazione telematica, se limitata a specifiche situazioni e con riferimento ad ipotesi eccezionali, non dovrebbe, pertanto, porre problemi di compatibilità costituzionale⁸⁹.

Due, in particolare, le esigenze che, ad avviso di chi scrive, sono emerse in questi quasi due anni di pandemia e andrebbero, pertanto, tenute in considerazione anche in prospettiva futura.

Anzitutto, il ricorso a modalità di lavoro a distanza potrebbe essere l'unico strumento per tutelare il funzionamento dell'organo parlamentare in talune, peculiari, circostanze: non solo, come abbiamo visto, si potrebbe talvolta porre un tema di raggiungimento del numero legale (rispetto al quale, almeno alla Camera, si può, tuttavia, intervenire con l'istituto della missione), ma, soprattutto, vanno considerate quelle procedure che richiedono maggioranze qualificate e rispetto alle quali negare ogni forma di partecipazione "da remoto" potrebbe significare, al verificarsi di determinati eventi eccezionali, bloccare del tutto tali votazioni o consegnare un potere di veto assoluto alle opposizioni.

In secondo luogo, è emersa anche la necessità di preservare i rapporti di forza tra i diversi gruppi e, più in generale, garantire a tutti i parlamentari, al verificarsi di determinate condizioni, di esercitare autonomamente il proprio mandato. Da questo punto di vista, pare doverosa qualche breve considerazione in merito alla soluzione adottata dalle Camere specie nel primo frangente dell'emergenza, ossia il c.d. *pairing*.

Ad avviso di chi scrive, per quanto comprensibili fossero le esigenze di trovare, a regolamento vigente, una soluzione temporanea alla situazione di eccezionale gravità che si era venuta a creare, soluzione, peraltro, sicuramente più in armonia con il dettato costituzionale dell'ipotesi di delegare al solo capogruppo il voto dell'intero gruppo

⁸⁹ Si veda, al riguardo, P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale*, cit., pp. 60-65.

parlamentare (come accaduto, invece, in Francia)⁹⁰, la scelta perseguita non convince e non si ritiene che possa essere riproducibile in futuro.

Anzitutto, è bene ricordare come a nessun rappresentante della Nazione può essere impedito di partecipare ai lavori in commissione e in assemblea⁹¹, ma come piuttosto si possa stabilire un accordo informale in tal senso. In secondo luogo, per quanto appunto sia privo di vincolatività giuridica, il c.d. *pairing* determina comunque una compressione del libero mandato parlamentare, che, invece, ai sensi dell'art. 67 Cost., grava su ciascun deputato e senatore (su cui *retro* capitolo I)⁹² e non sul gruppo di appartenenza.

Non è un caso che la dottrina abbia ragionato di un vero e proprio “contingentamento dei parlamentari”⁹³, i quali finirebbero per essere considerati fungibili tra loro; ciò avrebbe determinato un contestuale rafforzamento della posizione del gruppo di appartenenza e, indirettamente, dei capi-partito, con il rischio di una marginalizzazione ed estromissione specie delle figure più dissenzienti.

Infine, proprio in quanto fondato su un *gentlemen's agreement*, il c.d. *pairing* richiede un costante (e invero difficile) consenso tra le forze politiche, chiamate sia a rispettare rigorosamente gli accordi al fine di non alterare gli equilibri tra maggioranza e opposizione, sia a non richiedere la verifica del numero legale: opzione difficilmente praticabile oltre un ristretto lasso temporale.

Alla luce della ricostruzione operata, può allora affermarsi che le soluzioni adottate dalle Camere durante l'emergenza sanitaria hanno, da un lato, avuto il pregio di garantire la possibilità di svolgere i lavori, salvo per alcune limitate attività, in presenza, ma allo stesso tempo hanno determinato una serie di criticità ancora oggi irrisolte: dalla compressione della funzione rappresentativa che il c.d. *pairing* ha causato in una prima fase, ai problemi legati alla sussistenza del numero legale in un secondo momento, solo mitigati dall'espedito della missione, all'alterazione dei rapporti di forza tra gruppi di

⁹⁰ Ove, tuttavia, il voto per delega è previsto direttamente dal regolamento dell'Assemblea Nazionale; cfr. N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, cit., p. 125.

⁹¹ Secondo S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 229 «Diversamente, ci sarebbero tutti gli estremi per sollevare un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale la quale (stavolta) non potrebbe che rilevare la manifesta e grave violazione delle prerogative parlamentari».

⁹² Cfr., sempre, S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 229, che rileva: «Sotto questo profilo, quindi, il pairing potrebbe costituire una forma camuffata di voto per delega, magari volta a penalizzare o ad escludere parlamentari che hanno manifestato, nello specifico o in generale, opinioni dissenzienti rispetto a quelle decise dalla maggioranza del gruppo politico»; A. PERTICI, *op. cit.*, pp. 382-385.

⁹³ Cfr., sul punto, N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020, p. 125.

maggioranza e opposizione, all'impossibilità di mettere completamente al riparo le procedure per le quali sono richiesti quorum aggravati.

In questo contesto si è inserita la possibilità di introdurre modalità di partecipazione o voto da remoto, che, come detto, non pone tanto un tema di compatibilità a Costituzione, quanto semmai interrogativi non eludibili in merito alle implicazioni che una simile opzione produrrebbe sull'esercizio della funzione rappresentativa e sulla dialettica parlamentare.

Proprio alla luce di ciò, si è avvertita l'esigenza dell'esatta individuazione delle fattispecie e delle condizioni idonee ad integrare una (eventuale) riorganizzazione dell'attività parlamentare in tal senso⁹⁴ e dello strumento normativo più confacente allo scopo.

Sotto questo ultimo profilo, la dottrina si è, in questi mesi, interrogata a lungo su quali fossero le soluzioni più idonee.

Se, come testimoniato dalle decisioni delle Giunte parlamentari che si sono esaminate nelle pagine precedenti, per alcune limitate attività è possibile intervenire a regolamento vigente, l'introduzione della partecipazione e del voto da remoto per la generalità dei lavori e delle procedure necessiterebbe, invece, di un'espressa modifica regolamentare. Non si può ritenere sufficiente, infatti, una mera delibera dell'Ufficio di Presidenza, né tantomeno una semplice circolare interna, incidendosi sulla fisionomia stessa dei procedimenti parlamentari e sull'esercizio delle prerogative costituzionali di deputati e senatori⁹⁵.

In questo quadro, controverso, eterogeneo e articolato, si è inserita, l'autunno scorso, la proposta di riforma del regolamento della Camera, a prima firma dell'onorevole Ceccanti.

4.1. La proposta di riforma del Regolamento della Camera: riflessioni sulle possibili strade percorribili

Con l'introduzione dell'art. 48-ter, rubricato *Partecipazione ai lavori parlamentari ed esercizio del voto secondo procedure telematiche*, nel testo del Regolamento della

⁹⁴ Non solo, quindi, sarebbe necessaria una chiara tipizzazione dei casi in cui ammettere il voto/partecipazione da remoto, ma, eventualmente, si potrebbe ragionare di limitare tali modalità solo a specifiche procedure, cfr. N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, cit., p. 150.

⁹⁵ Come osservato, sin da subito, da B. CARAVITA, *op. cit.*, p. 8; mentre, di diversa opinione, F. CLEMENTI, *op.cit.*, pp. 1ss.

Camera dei Deputati, la proposta, depositata in data 1° ottobre 2020⁹⁶, a prima firma dell'onorevole Ceccanti, si propone al primo comma di affidare all'Ufficio di Presidenza la determinazione «*dei casi in cui, in presenza di particolari circostanze che impediscano ai deputati lo svolgimento della funzione parlamentare in presenza, possono essere autorizzati la partecipazione alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni e l'esercizio del voto secondo procedure telematiche che assicurino la personalità, la libertà e la sicurezza del voto*» (art. 48-ter, comma 1). Alla sussistenza di tali ipotesi, l'Ufficio di presidenza dovrebbe, pertanto, autorizzare i deputati che ne facciano richiesta, «*specificando i voti e il periodo di tempo in cui il voto può essere espresso secondo le procedure telematiche di cui al comma 1*» (art. 48-ter, comma 2). Sebbene la proposta non abbia, nei mesi a venire, avuto un seguito particolare, rappresenta certamente un documento di particolare interesse e che offre lo spunto per alcune riflessioni utili a ragionare di una (possibile) futura introduzione di forme di voto/partecipazione a distanza anche nel nostro ordinamento.

In primo luogo, se si considera la natura dello strumento normativo utilizzato, alla luce delle considerazioni svolte, può affermarsi che la proposta si inserisca in un percorso sostanzialmente condivisibile, in quanto mira ad intervenire, chirurgicamente, proprio sul dettato regolamentare.

Al contempo, una precisazione appare doverosa: la necessaria re-ingegnerizzazione, che un'eventuale introduzione di forme di partecipazione da remoto determinerebbe sull'architettura dei singoli procedimenti parlamentari, spinge ad interrogarsi sulla necessità di ulteriori previsioni integrative, come il caso delle risoluzioni dei regolamenti delle *Cortes* spagnole o l'analiticità del regolamento interno del Parlamento europeo dimostrano.

Sono, infatti, molteplici le questioni che una simile riforma porterebbe con sé: dalla regolamentazione dei tempi della richiesta del parlamentare, al contenuto dell'autorizzazione, alle modalità di verifica del numero legale, all'esercizio delle diverse prerogative riservate al parlamentare, distinte a seconda del tipo di procedimento, all'espressione del voto, che, infatti, sia nel caso delle *Cortes* spagnole che del Parlamento europeo trovano adeguata e puntuale regolamentazione.

⁹⁶ Cfr. la proposta di modifica del Regolamento della Camera, a firma dell'on. Ceccanti e altri, A.C., XVIII legislatura, doc. II, n. 15, presentata il 1° ottobre 2020.

Muovendo all'analisi del contenuto della proposta, un primo elemento che balza all'occhio dell'osservatore è che sarebbe il solo Ufficio di Presidenza a determinare, in concreto, i casi in cui, in presenza di circostanze che impediscano la partecipazione in presenza, i deputati, che ne facessero richiesta, potrebbero essere autorizzati a partecipare e votare da remoto.

Così come formulato, il testo non convince appieno.

Anzitutto, non appare sufficientemente chiara la *ratio* che dovrebbe giustificare il ricorso, di volta in volta, a modalità telematiche, data l'ampia formulazione del dato testuale, che si aprirebbe ad un ventaglio piuttosto ampio di ipotesi, quando, invece, la necessità di definire a priori i casi in cui ammettere una simile procedura sarebbe quanto mai opportuna⁹⁷.

Ne consegue che potrebbe venirsi a determinare un eccessivo margine di discrezionalità in capo all'Ufficio di Presidenza nella valutazione delle richieste che dovessero pervenire dai deputati, con possibili valutazioni diverse e incoerenti tra loro.

È pur vero che a tale osservazione sarebbe possibile obiettare che proprio una formulazione generica si riveli più facilmente adattabile alle molteplici circostanze che potrebbero in futuro verificarsi e che, allo stato, sono magari difficilmente prevedibili. Ciò nonostante, dal momento che, come si diceva, l'adozione di modalità telematiche incide in profondità sull'esercizio della funzione rappresentativa e delle prerogative dei parlamentari, è chiara la necessità di prevenire eventuali forme di abuso.

Proprio per tali ragioni, ecco allora che forse sarebbe preferibile una più attenta delimitazione, da prevedere direttamente nel testo del regolamento, delle circostanze idonee a legittimare il ricorso a siffatte procedure, circoscrivendone con precisione il perimetro operativo.

Da questo punto di vista, occorre interrogarsi su quali esigenze si intenda dare risposta: in particolare, se sia più opportuno aprire a procedure telematiche in ragione di specifiche esigenze del singolo parlamentare, le quali, se si volesse prendere a riferimento il modello spagnolo⁹⁸ andrebbero identificate, ad esempio, nella maternità, nella gravidanza, nella paternità o in una grave malattia; oppure, se non sia preferibile autorizzare la partecipazione a distanza qualora, per motivi di sicurezza o di sanità pubblica, non sia

⁹⁷ Lo evidenzia anche N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di automarginazione e "finestra di opportunità"*, cit., p. 150.

⁹⁸ Che la "proposta Ceccanti" in effetti ricalca, affidando all'Ufficio di Presidenza la valutazione delle richieste avanzate dai singoli deputati, senza tuttavia tipizzare le singole fattispecie.

possibile per la generalità dei parlamentari proseguire con le modalità di lavoro abituali, ponendosi nel solco tracciato dal Parlamento europeo.

Da quanto precede non è, peraltro, escluso che la modifica regolamentare possa prevedere anche entrambe le ipotesi.

Si ritiene, difatti, possibile che il testo disciplini una fattispecie riferita a specifiche e ben circostanziate situazioni personali che impediscano la partecipazione in presenza del singolo deputato, quali appunto la paternità, la maternità, la gravidanza o una malattia grave e che opererebbero quindi ordinariamente, anche al di fuori di eventuali situazioni emergenziali; a ciò si potrebbe affiancare una seconda fattispecie, cui fare invece ricorso, in via di ultima istanza, quando per la generalità dei parlamentari non fosse possibile, per motivi di sicurezza, presenziare ai lavori in sede.

In quest'ultimo caso, obiettivo della previsione non sarebbe tanto "proteggere" i singoli deputati/senatori, quanto piuttosto preservare la funzionalità dell'organo nel suo complesso, prevenendo, quindi, una fattispecie che opererebbe esclusivamente e tassativamente in presenza di contesti emergenziali di particolare ed eccezionale gravità. Qualora si ammettessero entrambe le ipotesi, si potrebbero immaginare anche due distinte procedure per la loro attivazione: nel caso, infatti, di situazioni che si riferissero a specifiche condizioni personali del parlamentare, la richiesta andrebbe avanzata da parte dell'interessato, cui seguirebbe l'eventuale autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza con una valutazione da effettuarsi caso per caso, su modello di quanto previsto dai regolamenti parlamentari delle *Cortes* spagnole; qualora, invece, si rientrasse nella seconda fattispecie, sarebbe direttamente l'Ufficio di Presidenza a determinare il passaggio a modalità di lavoro telematiche per il periodo di tempo strettamente necessario (eventualmente prorogabile) e con decisione motivata, su modello di quanto delineato dal regolamento interno del Parlamento europeo.

L'obiettivo che verrebbe in tal modo perseguito sarebbe chiarire le esigenze che di volta in volta andrebbero a legittimare il ricorso a modalità di lavoro a distanza, circoscrivendo i margini di discrezionalità di cui, altrimenti, godrebbe l'Ufficio di Presidenza.

Se queste sono, quindi, le possibili osservazioni critiche alla proposta, va, invece, valutato positivamente come il testo faccia riferimento non solo al fatto che si consentirebbe il voto da remoto, ma altresì la partecipazione a distanza ai lavori parlamentari.

Ad ogni modo, al di là delle possibili valutazioni che della proposta possono farsi, da quanto precede è di palmare evidenza che una simile riforma renderebbe necessario un

complessivo ridisegno, una “reingegnerizzazione” come si diceva, dei procedimenti parlamentari.

Tra le plurime questioni che andrebbero attentamente vagliate si segnalano anzitutto le condizioni di collegamento in cui si troverebbe il parlamentare: andrebbe così garantita la tradizionale immunità di sede e, quindi, che il deputato/senatore, anche se collegato da una residenza privata, si trovi in un luogo idoneo (anche per esigenze di decoro e rispetto verso l’istituzione), senza condizionamenti esterni⁹⁹.

Al riguardo, in dottrina si è avanzata la proposta di far connettere il deputato da un’apposita sede pubblica, ossia le prefetture¹⁰⁰: una soluzione, tuttavia, che non convince sia perché, anche solo sul piano simbolico, non pare opportuno che il parlamentare eserciti le proprie prerogative da un luogo soggetto al controllo del potere esecutivo, sia, e forse soprattutto, per il fatto che tale soluzione non sarebbe risolutiva, se, tendenzialmente, il motivo della richiesta di votazione da remoto si dovrebbe fondare sull’esigenza di non potersi allontanare dalla propria abitazione. Al contrario, sarebbe forse più utile e pratico predisporre un sistema informatico che consenta alla Presidenza un controllo visivo a 360 gradi della stanza, con eventualmente anche sensori che rivelino la presenza di terze persone. Non sarebbero invece ammissibili collegamenti in mobilità, sia per esigenze di stabilità della connessione, che, soprattutto, per il rischio di interferenze da parte di estranei¹⁰¹.

Andrebbe, inoltre, garantita un’infrastruttura tecnologica, che consentisse l’esercizio delle diverse prerogative parlamentari, permettendo a colui il quale fosse collegato da remoto di intervenire, discutere, presentare proposte di legge, emendamenti, svolgere interrogazioni ecc...

⁹⁹ Cfr. P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale*, cit., pp. 72-73, che ricorda come «*gli spazi materiali in cui si trovano i parlamentari o le altre persone che partecipano fisicamente alla riunione online sono spazi privati (spesso i domicili) che fungono da luoghi di lavoro occasionalmente e momentaneamente; occorre dunque garantire con regole comuni ed omogenee il rispetto della riservatezza e della intimità della vita domestica, nonché il diritto all’immagine di eventuali terzi*». G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.*, 10 aprile 2020, mette tuttavia in guardia dal fatto «*che financo con le garanzie di cui sopra, si sono verificate, dentro e fuori le Camere, violazioni scandalose dell’art. 48 Cost., possiamo figurarci cosa potrebbe accadere se il voto fosse espresso in luoghi privati, alla presenza eventuale di terzi estranei o con modalità – volute o non – tali da non garantirne la segretezza, quando richiesta*».

¹⁰⁰ Era la tesi di C. FUSARO, *Le Camere nell’emergenza della pandemia*, in *Fondazione PER*, n. 5/2020.

¹⁰¹ A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Partecipazione a distanza ai lavori parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, p. 24. Profilo, peraltro, rilevato dalla stessa Giunta per il Regolamento della Camera nella seduta del 7 maggio 2020 già ricordata.

Al riguardo, se le procedure conoscitive e gli atti di sindacato ispettivo, che si sostanziano essenzialmente in interventi orali, non dovrebbero destare particolari criticità di carattere organizzativo¹⁰², più difficile sarebbe sicuramente adeguare tutti i singoli snodi dei diversi procedimenti parlamentari¹⁰³.

Andrebbero definite, infatti, le modalità di verifica del numero legale; di presentazione di emendamenti o pareri; di deposito degli atti di indirizzo; di intervento durante la discussione sia in Commissione, sia in Aula¹⁰⁴; di esercizio del voto. Imprescindibile che venga predisposto un sistema, che ne garantisca la trasparenza, sicurezza, integrità e, nelle limitate ipotesi ancora previste dai regolamenti, la segretezza, usufruendo di una piattaforma gestita, preferibilmente, internamente dagli uffici di Camera e Senato¹⁰⁵, pur nella consapevolezza che eventuali malfunzionamenti tecnici non potrebbero essere del tutto esclusi.

In conclusione, l'implementazione di forme di partecipazione e voto da remoto richiederebbe un complessivo ridisegno e adeguamento dei procedimenti parlamentari alla nuova realtà digitale, da effettuarsi con particolare attenzione e ponderazione.

5. Il lascito dell'emergenza sanitaria

Il tema della possibile implementazione di un "Parlamento telematico" costituisce una delle plurime sfide che la rivoluzione digitale pone all'attenzione dell'interprete e rispetto alla quale la pandemia da Covid-19 ha funto da incredibile, imprevisto, acceleratore.

Nel giro di poche settimane le Camere nel nostro Paese, così come altre assemblee rappresentative, si sono trovate di fronte ad un vero e proprio dilemma. Da una parte,

¹⁰² Potendosi immaginare l'implementazione di "semplici" sistemi di video-conferenza.

¹⁰³ Cfr. l'accurata analisi ricostruttiva di A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *op. cit.*, spec. pp. 27-28; riferimenti anche in P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale*, cit., pp. 59 ss.

¹⁰⁴ Chiaramente sarebbe più facilmente organizzabile per via telematica una riunione in Commissione, data la minor dimensione del collegio.

¹⁰⁵ Evidenzia questo profilo S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., pp. 247-249, che rileva come «*poiché il voto a distanza implicherebbe inevitabilmente un collegamento esterno, esso andrebbe gestito in modo separato così da preservare l'attuale impenetrabilità dei sistemi elettronici di votazione che occorre garantire la trasparenza, sicurezza, personalità e nel caso segretezza delle operazioni di voto*»; cfr., ancora, A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *op. cit.*, pp. 35-36, che propongono di integrare «*il Svc e il sistema elettronico di votazione in uso nelle Assemblee, che già di suo sta mutando con uno strato software che permette di non votare più solamente dai terminali installati nei banchi ma anche con tablet e dispositivi mobili. Ciò al fine di sommare i risultati in presenza e da remoto e di esporre in tempo reale il risultato complessivo della votazione*».

premeva l'esigenza che l'organo posto al centro del sistema democratico-rappresentativo continuasse ad operare: concreto era, infatti, il rischio che la diffusione del virus, che già stava paralizzando le nostre società, mettesse a repentaglio il funzionamento stesso della democrazia rappresentativa. Dall'altra parte, la partecipazione e il voto da remoto mettevano in discussione quella che, storicamente, è sempre stata la funzione delle assemblee parlamentari, ossia far riunire, fisicamente, in un medesimo luogo, i rappresentanti eletti democraticamente al fine di dare vita a momenti di confronto e dialogo che, almeno in astratto, dovrebbero consentire di addivenire a scelte ponderate e il più possibile condivise nell'interesse della collettività (su cui *retro* capitolo I).

L'adozione di modalità telematiche, da strumento di "protezione" del sistema rappresentativo, rischiava quindi, parallelamente, di incidere sui principi di fondo che sovrintendono l'esercizio del mandato parlamentare e sul significato più profondo e antico della rappresentanza politica.

Sotto questo aspetto, ricollegandosi al filo conduttore del presente lavoro, è interessante notare come la dottrina abbia rilevato che *«l'evoluzione tecnologica ha falsificato la tradizionale, e più semplice, giustificazione della democrazia rappresentativa, quella fondata sull'impossibilità pratica della democrazia diretta, e la ha perciò obbligata a rivelare le sue "vere" ragioni: consistenti nella possibilità di assicurare un adeguato rilievo all'intensità delle preferenze, e quindi di consentire confronti e negoziazioni tra le diverse posizioni, anche al fine di far prevalere soluzioni intermedie e maggiormente condivise, nonché eventuali "ripensamenti"»*¹⁰⁶.

Proprio la difficoltà di riprodurre l'immediatezza che caratterizza il confronto parlamentare in presenza, il quale dovrebbe connotare tutte le fasi prodromiche al "semplice" momento del voto, ha fatto dubitare della possibilità e opportunità di una riorganizzazione per via telematica delle attività parlamentari.

Allo stesso tempo, l'analisi condotta ha dimostrato che potrebbero sussistere situazioni idonee a giustificare il ricorso a modalità alternative di partecipazione e voto, sia poiché ad essere messa in discussione, in talune circostanze eccezionali, potrebbe essere l'operatività stessa del Parlamento nel suo complesso, sia perché a venire in rilievo potrebbero essere condizioni individuali che impediscano la partecipazione in presenza del singolo parlamentare e che prescinderebbero, quindi, dalla sussistenza di una situazione di emergenza.

¹⁰⁶ N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost.*, cit., p. 31.

In questi limitati casi, la partecipazione e il voto da remoto avrebbero due distinte finalità egualmente meritevoli di considerazione: costituirebbero, da un lato, uno strumento di salvaguardia per quello che è l'organo centrale di ogni sistema democratico, così come, dall'altro, di garanzia per i diritti dei singoli rappresentanti, consentendo, in ogni circostanza, lo svolgimento delle prerogative e del mandato loro attribuiti.

Trattasi, a ben vedere, di uno scenario sino a pochi anni fa inimmaginabile e oggi possibile, pur con tutte le criticità evidenziate e le cautele necessarie, grazie alle opportunità offerte, anche in questo campo, dal progresso tecnologico.

Proprio la particolare delicatezza del tema e delle implicazioni che un'eventuale (e tutta ancora da verificare) introduzione di forme di voto/partecipazione da remoto produrrebbe sul funzionamento del sistema costituzionale nel suo complesso richiederebbe allora una precisa tipizzazione, verosimilmente nel testo dei regolamenti parlamentari, delle condizioni ed ipotesi legittimanti l'adozione di simili procedure, nonché la predisposizione di un'infrastruttura informatica idonea.

Per il momento, le Camere sembrano aver abbandonato il dibattito in materia e la partecipazione da remoto è rimasta limitata ad ipotesi molto circoscritte.

Stante, tuttavia, il fatto che la pandemia da Covid-19 continua a condizionare il periodo storico che stiamo vivendo e nulla esclude che alcune delle criticità evidenziate in precedenza non si possano riproporre nei prossimi mesi, una ripresa del confronto sarebbe, anche al di là della situazione contingente, forse opportuna, pur nella consapevolezza che la partecipazione in presenza è e rimane la soluzione preferibile.

Per tutte queste ragioni, le questioni sollevate dall'emergenza sanitaria sono destinate verosimilmente a lasciare un segno in futuro.

Al Parlamento, sede della rappresentanza politica nazionale, il compito di trovare un punto di equilibrio tra i diversi interessi ed esigenze in campo.

Osservazioni conclusive

Il presente studio ha preso le mosse dalle parole scritte, circa un secolo fa, da Carl Schmitt, il quale si prefigurava l'impatto che una futura rivoluzione tecnologica, ancora all'epoca di là da venire, avrebbe potuto determinare sulle modalità di interazione dell'individuo entro la sfera pubblica e sociale.

A distanza di quasi un secolo, può dirsi che la previsione non fosse così distante dalla realtà.

L'irrompere delle nuove tecnologie sta, infatti, determinando una radicale rivoluzione dell'ambiente in cui viviamo, creando una nuova dimensione, in cui i confini tra la vita online e quella off-line si dissolvono all'ombra dell'iper-connettività¹.

Tale fenomeno, inevitabilmente, produce una serie di conseguenze sul funzionamento e sull'articolazione dei processi democratici. In particolare, ad essere messo in discussione è il rapporto su cui si sono fondati, storicamente, i moderni sistemi di governo: ossia quello tra rappresentati e rappresentanti, in virtù dei quali i primi delegano l'assunzione delle decisioni vincolanti per la collettività ai secondi.

Si è constatato, difatti, come le tecnologie digitali permettano nuove forme di comunicazione tra eletti ed elettori, influenzino il modo di strutturarsi dei partiti politici, incidano sull'esercizio del diritto fondamentale di voto, nonché sui poteri di iniziativa per la presentazione di leggi di iniziativa popolare o referendum, permettano, infine, di immaginare forme di rappresentanza telematica in luogo di quella fisica.

Trattasi di cambiamenti epocali, repentini e difficilmente comprensibili nella loro portata. Minimo comune denominatore dal quale gli strumenti di *e-democracy* muovono è tendenzialmente quello di mirare a favorire una maggiore dis-intermediazione del rapporto rappresentativo, nell'ottica di assicurare una sempre più forte capacità di accesso, di relazione, di informazione, di responsabilizzazione e, soprattutto, di

¹Cfr. L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2017, p. 106, secondo il quale «A partire dal lavoro rivoluzionario di Turing, l'informatica e le ICT hanno iniziato a esercitare un impatto sia estroverso sia introverso sulla nostra comprensione. E ci hanno dotato di conoscenze scientifiche senza precedenti sulla realtà naturale e artificiale, nonché della capacità di operare su tali realtà. [...] Al pari delle tre precedenti, la quarta rivoluzione ha rimosso l'erroneo convincimento della nostra unicità e ci ha offerto gli strumenti concettuali per ripensare la nostra comprensione di noi stessi. [...] siamo organismi informazionali (infor), reciprocamente connessi e parte di un ambiente informazionale (l'infosfera), che condividiamo con altri agenti informazionali, naturali e artificiali, che processano informazioni in modo logico e autonomo».

partecipazione degli individui alla vita pubblica e, di riflesso, di apertura delle istituzioni alla società secondo un rapporto di biunivocità e circolarità.

Un cambiamento, quindi, che agisce su entrambi i poli, i rappresentanti, da un lato, e i rappresentati, dall'altro.

Allo stesso tempo, sulle “virtù democratiche” che sarebbero insite negli strumenti di *e-democracy* si adombrano una serie di rischi e interrogativi inquietanti.

La circolazione delle idee e le possibilità di informazione online sono, in realtà, più apparenti che reali, essendo le “agorà digitali” 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. Poteri economico-tecnologici rispetto ai quali quelli politico-statali sembrano, peraltro, incapaci di fornire risposte adeguate. I c.d. partiti digitali, dietro lo schermo della piattaforma, apparente veicolo di apertura alla società civile, hanno spesso messo in atto forme di interazione con la base elettorale di carattere leaderistico-plebiscitario, frutto del combinato disposto dei processi di personalizzazione, in corso, per la verità, da lungo tempo, con quelli più recenti di digitalizzazione. L'*e-voting* nell'offrire opportunità in termini di influenza, espressività ed accessibilità del diritto di voto, fondamento di qualunque ordinamento democratico, pone, tuttavia, alcuni interrogativi irrisolti sulla tenuta dei principi fondamentali di eguaglianza, personalità, libertà e segretezza del suffragio. La digitalizzazione dei procedimenti di raccolta delle firme per l'indizione di referendum e la presentazione di leggi di iniziativa popolare mette in discussione il fragile equilibrio tra logica rappresentativa e strumenti c.d. di democrazia diretta. La possibilità, infine, di immaginare una rappresentanza telematica in luogo di quella fisica interroga sul significato più profondo del parlamentarismo, palesando tutte le difficoltà che la tecnologia incontrerebbe nel riprodurre il confronto reale ed effettivo, in quanto personale e fisico, tra i rappresentanti, presupposto necessario dei processi deliberativi che si svolgono in seno alle aule parlamentari.

Ciascuna di queste esperienze necessita, pertanto, di una valutazione attenta e ponderata, che non riponga nell'*e-democracy* speranze taumaturgiche rispetto ai mali dei moderni sistemi democratici, ma nemmeno vi veda minacce o pericoli inesistenti.

Che, dietro l'aggiunta di un semplice prefisso “e” al termine “*democracy*”, si celi un processo di trasformazione profonda della partecipazione politica e del modo di concepire la relazione rappresentanti-rappresentati è, come abbiamo visto, approdo difficilmente contestabile.

Quale sarà la direzione che prenderà questo processo evolutivo molto più difficile è a dirsi.

Con questo elaborato si è cercato di evidenziare alcuni percorsi utili per tentare di comprenderne la traiettoria e i possibili sviluppi futuri.

Allargando lo sguardo, e per concludere, si può forse allora affermare che l'*e-democracy* ha dimostrato plasticamente che la democrazia moderna si regge su un presupposto: quello in forza del quale il popolo, al quale appartiene la sovranità, non può far valere direttamente la propria volontà nelle sedi decisionali², dal momento che la teoria della rappresentanza politica presuppone la sussistenza di un dualismo rappresentante-rappresentato³ e che rappresentare significa propriamente “rendere presente ciò che è assente”⁴.

Alla luce delle opportunità offerte dalla rivoluzione digitale, tale ricostruzione è stata messa in discussione, ritenuta superabile e vetusta, se non addirittura anti-democratica, talora con toni e proposte radicali. Ciò si è verificato, anzitutto, poiché i mezzi offerti dalle moderne tecnologie hanno consentito di immaginare di poter 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 ha 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. Qui il popolo è presente, e sa ciò che vuole»*⁵.

In realtà, l'esito della presente ricerca dimostra come, pur subendo, come si diceva, un processo di trasformazione profonda e ancora da comprendere appieno, la rappresentanza è e rimane elemento irrinunciabile nella costruzione di un ordinamento che possa definirsi autenticamente democratico.

Allo stesso tempo, la democrazia rappresentativa, per rinnovarsi e non rischiare di essere travolta dai fenomeni che segnano il nostro tempo, dovrebbe evolvere e adattarsi alle opportunità e ai cambiamenti correlati alla rivoluzione digitale. In questa cornice l'*e-democracy* andrebbe allora intesa come strumento non per “rimuovere” il dualismo sotteso alla teoria della rappresentanza politica, ma, al contrario, per rivitalizzare il rapporto tra rappresentanti e rappresentati, affinché i primi siano maggiormente capaci di

² Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p.12.

³ Cfr. I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, cit., pp. 12 ss.

⁴ Così N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 marzo 2014, p. 2.

⁵ I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, cit., p. 22.

ricondurre ad unità, nelle sedi rappresentative e decisionali, il pluralismo di una società sempre più divisa e frammentata e i secondi siano posti nelle condizioni di partecipare più attivamente alla vita pubblica. Nella costruzione di questo rapporto un ruolo centrale si auspica continuino a rivestirlo i partiti politici che, proprio sfruttando le opportunità offerte dalla tecnologia, dovrebbero rendersi porosi e impermeabili e così svolgere una rinnovata funzione di filtro delle plurime istanze provenienti dal *demos*.

La sfida che si pone di fronte al costituzionalismo contemporaneo è, quindi, fondamentalmente quella di declinare la carica partecipativa, innovativa, talora dirompente, repentina e contraddittoria che, sotto diverse angolature e con diversi gradi di intensità, gli strumenti di *e-democracy* portano con sé entro le *forme e i limiti* delineati dall'articolo 1 della Costituzione.

Il bilancio è, al momento, in chiaroscuro.

Bibliografia

- ACCARINO B., *Rappresentanza*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- ACKERMAN B., FISHKIN J. (a cura di) *Debating Deliberative Democracy*, Malden (MA), Blackwell, 2003.
- ACKERMAN B., FISHKIN J., *Deliberation Day*, in B. Ackerman, J. Fishkin (a cura di), *Debating Deliberative Democracy*, Malden (MA), Blackwell, 2003.
- ADLER A., *Liquid democracy in Deutschland*, in *Zur Zukunft digitaler politischer Entscheidungsfindung nach dem Niedergang der Piratenpartei*, Bielefeld.
- AGNOLINI T., SAGRI M. T., TISCORNIA D., *Open data: nuova frontiera della libertà informatica?* in *Informatica e diritto*, n. 2/2009.
- AINIS M., *Bene i referendum aiutati dalle firme online: ma abbassate il quorum*, in *Il Dubbio*, 21.9.2021.
- AINIS M., *Vita e morte di una costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2010.
- 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.
- ALLEGRETTI U., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quarantana anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.
- ALLEGRETTI U., *La Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.
- ANGIOLINI V., *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Cedam, Padova, 1995.
- Aristotele, *Politica*, Libro VII.
- 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.
- AZZARITI G., *Cittadini, Partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* in *www.costituzionalismo.it*, n. 3/2008.

- AZZARITI G., *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. INCORVATI, F. MARCELLI (a cura di), *Crisi della democrazia e dei partiti in Italia e nel mondo*, Aracne, Roma, 2010.
- BALDASSARE A., *Il “referendum” costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994.
- BALDWIN-PHILIPPI V. J., *Data campaigning: between empirics and assumptions*, in *Internet Policy Review*, 4, n. 8/2019.
- BALL J., *The real story of Facebook and Cambridge Analytica*, in *The Spectator*, 11.10.2020.
- BARBACETTO G., *Gianroberto Casaleggio: Ecco il “Rousseau” a 5 Stelle, mica siamo stanchini*, in *Il Fatto Quotidiano*, 9 aprile 2015.
- 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 Quartely*, vol. 113, n. 4.
- BARBER B., *Three scenarios for the Future of Technology and Strong democracy*, in *Political Science Quartierly*, n. 4/113, 1998.
- BARBERA P., RIVERO G., *Understanding the political representativeness of twitter users*, *Social Science Computer Review*, n. 33/2015.
- BARBERIS B., *Populismo digitale. Come Internet sta uccidendo la democrazia*, Chiarelettere, Milano, 2020.
- BARBERIS M., *Tre modi per la crisi della democrazia*, in *Teoria politica*, 2011.
- BARBU O., *Advertising, microtargeting and social media*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n. 163/2014.
- BARILE P., *La revisione della Costituzione*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, ed. II, Barbera, Firenze, 1950.
- BARTOCCIL., GROSSI G., NATALIZI D., ROMIZZI S., *Lo stato dell’arte del bilancio partecipativo in Italia*, in *Azienda pubblica*, n. 1/2016.
- BAUMAN Z., *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- BECCHI P., *Cyberspazio e democrazia. Come la rete sta cambiando il mondo*, in *Paradoxa*, n. 3/2013, p. 81.
- BECKER T., *Teledemocracy. Bringing the Power back to the People*, in *The Futurist*, 1981.

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, *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno, Pisa, 5 ottobre 2018*, Giappichelli, Torino, 2019.

BELLETTI M., *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa*, in *Federalismi*, n. 10/2019,

BELLETTI M., *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020.

BELLEZZA M., FRIGERIO F., *Italy: First Attempt to (Self)Regulate the Online Political Propaganda*, in *Medialaws*, n. 3/2018.

BENKLER Y., *The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom*, New Haven, CT-Yale University Press, 2006.

BENNET C., *The politics of privacy and the privacy of politics: Parties, elections and voters' surveillance in Western democracies*, in *First Monday*, 18 (8), 2013.

BERTOLINI E., *Il polling place e-voting nella recente pronuncia del Bundesverfassungsgericht: un futuro da riconsiderare?*, in *DPCE*, n. 2/2009.

BESSETTE J.M., *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American Government*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

BESSI A., FERRARA E., *Social Bots Distort the 2016 U.S. Presidential Election Online Discussion*, in *First Monday*, vol. 21, 7th November 2016.

BETTINELLI E., *Diritto di voto (voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990.

BETTINELLI E., *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 46/2001.

BETZU M., DEMURO G., *I big data e i rischi per la democrazia*, in *MediaLaws*, n. 1/2020.

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.

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi*, n. 1/2017.

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, 2011,

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.

- BILANCIA P., *Crisi della democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, n. 1/2017.
- BIN R., *Chi è responsabile delle zone franche? Note sulle leggi elettorali di fronte alla Corte*, in *Forum di quaderni costituzionali*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 9 giugno 2017.
- 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.
- 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.
- BLENGINO C., *L'effetto bandwagon e la par condicio*, in *Il Post*, 23 febbraio 2013.
- BOBBIO L. (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubettino, 2007.
- BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4/2006,
- BOBBIO L., *La specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.
- BOBBIO N., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. Quazza (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Tirrenia Editrice, Torino, 1978.
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino, 1984.
- BOBBIO N., *La Democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. It. Scienze politiche*, 1980.
- BOCKENFORDE E.W., *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1985.
- BODÒ B., HELBERGER N., DE VREESE C. H., *Political micro-targeting: a Manchurian Candidate or just a dark horse*, in *Internet Policy Review*, 6, 4, 2017.
- BOHMAN J., *Public Deliberation*, Cambridge (Mass.), Mit Press, 1996.
- 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*, 38(2), 2015.

BOND R. M, FARISS C. J., JONES J.J., *A 61 million person Experiment in Social Influence and Political Mobilization*, in *Nature*, n. 489/2012.

BORGE R., SANTAMARINA E., *From protest to political parties: Online deliberation in the new parties arising in Spain*, in *Media Studies*, n.7/2016.

BORGESIUS F. Z., *'Should We Worry about Filter Bubbles?'*, in *Internet Policy Review*, n. 1/2016.

BORRELLO R., *Alcune riflessioni preliminari (e provvisorie) sui rapporti tra i motori di ricerca ed il pluralismo informativo*, in *MediaLaws*, n. 1/2017.

BORRUSO R., SCAVIZZI R., *Il voto elettronico*, in *Il nuovo diritto*, n. 7-8/2006,

BRACCIALE R., CEPERNICH C., *Hybrid 2018 campaigning: the social media habits of Italian political leaders* in *Italian Political Science*, n. 1/13 maggio 2018.

BRUNS A., *Gatewatching: Collaborative online news production*, Peter Lang, 2008.

BUDGE I., *The new challenge of Direct Democracy*, Cambridge, 1996.

BURKE E., *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, vol. III, ed. by W. M. Elofson with J. A. Woods, Oxford, Clarendon, 1996.

CALASSO R., *L'innominabile attuale*, Adelfi, Milano, 2017.

CALISE M., *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

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.

CANDIA E., PANIZZA M., PARADISO E., *La Camera dei Deputati e l'informatica giuridica*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche e esperienze*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

CARAVITA B., *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020.

CARAVITA B., *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *Federalismi*, n. 2/2019.

CARDONE A., *"Decisione algoritmica" vs Decisione politica? A.I., Legge, Democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

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.

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, reperibile in *Osservatorio Costituzionale*, nn. 1-2/2019.
- CARNEVALE P., *I rischi dell'utopia della cd. Democrazia diretta*, in *Nomos*, n.1/2020.
- 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.
- CARRETTI P., *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.
- CASALEGGIO G., GRILLO B., *Siamo in guerra. Per un nuova politica. La rete contro i partiti*, Chiarelettere, Milano, 2011.
- CASALEGGIO G., *Web ergo sum*, Sperling & Kupfer, Milano, 2004.
- CASONATO C., *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, maggio 2019.
- 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*, 1/2017
- CECCANTI S., *Il Parlamento voti a distanza o sarà espropriato*, in *Il Dubbio*, 17 marzo 2020
- CECCANTI S., *Parlamento, proposte per regolare gli stati di emergenza*, in *Progresso, Europa e riforme*, n. 5/2020.
- CECCANTI S., *Portare le firme a 800.00 e ritoccare il quorum*, in *La Repubblica*, 18.9.2021.
- CECCANTI S., *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in *BioLaw Journal*, 17 marzo 2020.
- CECCARINI L., *Cittadini e politica online: fra vecchie e nuove forme di partecipazione*, in L. Mosca, C. Vaccari (a cura di), *Nuovi media, nuova politica?, Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, Francoangeli, Milano, 2011.
- CECCARINI L., *La cittadinanza online*, Il Mulino, Bologna, 2015.

- CELANO B., *La forza dell'argomento migliore*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 9/2009.
- CELOTTO A., *La democrazia diretta è una spinta pericolosa. Quesiti a rischio taglio*, ne *il Giornale* del 20.9.2021.
- 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 *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, *La formazione delle leggi*, tomo I, 1, Zanichelli, Bologna - Roma, 1985.
- CHELI E. *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981.
- CHELI E., "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale", intervento alla Tavola Rotonda AIC, Roma, 1° marzo 2019, reperibile in *Osservatorio Costituzionale*, 1-2/2019.
- CHESTER J., MONTGOMERY K. C., *The role of digital marketing in political campaigns*, in *Internet Policy Review*, n. 64/2017.
- CHIAPPETTI A., *Il referendum nel disegno e nella effettività costituzionale*, in AA. VV. *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Bompiani, Milano, 1978,
- 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*, n. 23/2019
- CHIMENTI A., *Storia del referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Laterza, Roma-Bari, 1999.
- CLARKE A., *Exploiting 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.
- CLEMENTI F., *Virus: In emergenza la democrazia rappresentativa si di fende con il voto a distanza*, in *Progresso, Europa e Riforme*, n. 5/2020.
- COHEN V. J., *Configuring the networked self: law, code, and the play of everyday practice*, New Haven, Yale University Press, 2012.
- COLAVITTI G., *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, N. Zanon-F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 16-17 marzo 2000.
- COLEMAN S., NORRIS D., *A new agenda for e-democracy*, Oxford Internet Institute, *Forum Discussion Paper No. 4*, January, 2005.

- COLEMAN S., *What was New? Online Innovations in the 2000 US Elections*, in S. Coleman (ed), *Elections in the Age of Internet: Lessons from United States*, Hansard Society, London, 2001.
- CONSTANT B., *Il discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Ed. riuniti, 1992,
- CONTE F., *I referendum del Veneto per l'autonomia e l'indipendenza. Non c'è due senza tre, anche se...*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015.
- 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*, n. 4/2018.
- CORSI C., *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.
- Council of Europe, *Regulation of Political Advertising: a comparative study with reflections on the situation of south-east Europe*.
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano, 1960.
- CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in Id., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969.
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in Id, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985.
- CRISOLIA M. C., *Sempre più difficile il rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa?*, in *LaCostituzione.info*, 14.10.2021.
- CRISTOFARO A., *La sentenza Schrems II e il judicial activism della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Verso un GDPR a vocazione universale?* in *Medialaws*, 12 febbraio 2021.
- 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 pubblicitari*, Giuffrè, Milano, 2008.
- CUNIBERTI M., *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2/2015.
- CUOCOLO F., *Note introduttive sul referendum*, in AA.VV., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, VI.

- CUOCOLO L., *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE*, 2008.
- 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)*.
- CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004.
- CURRERI S., *Il Parlamento ai tempi del Covid-19: perché è necessario e legittimo il voto a distanza*, in *Progresso, Europa e Riforme*, n. 5/2020
- CURRERI S., *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.
- CURRERI S., MARCHESE C., *Il "voto telematico no presencial" nell'esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità autonome*, in *Federalismi*, n. 12/2020.
- CURRERI S., *Voto a distanza in Parlamento: i precedenti non lo impediscono affatto*, in *La Costituzione.info*, 16.3.2020.
- D'AMICO M., *Corte Costituzionale e materia elettorale: una decisione storica*, in *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza n. del 2014 in materia elettorale*, a cura di M. D'Amico, S. Catalano, FrancoAngeli, Milano, 2014.
- D'AMICO M., *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2019.
- D'ATENA A., *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era del digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019.
- DAHL R., *La Democrazia e i suoi critici*, Ed. Riuniti, 2005.
- DAHL R., *Sulla Democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002
- DAHL R., Tufte E. R., *Size and Democracy*, Standford, 1973.
- DAHLGREM P., *Do social media enhance democratic participation? The importance and difficulty of being "realistic"*, in *Policy Paper n. 04/2013*, published by Rosa Luxemburg Stiftung, Berlin, 2013.
- DAHRENDORF A., *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?* in *Il Cittadino totale*, Ed. BDL, Torino, 1977.
- DE FIORES C., *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018.

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.

DE SIERVO U., *Alcuni gravi difetti di fondo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

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*, n. 2/1994.

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*, n. 7/2017.

DELLA MORTE M., *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore nella sentenza 199 del 2012* in *Forum di quaderni costituzionali*, 16.9.2012.

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.

DENMING A.A, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014.

DESERIIS M., *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.

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.

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*, n. 1/2016.

DIAMANTI I., *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Comunicazione Politica*, n.1/2013.

DICKMANN R., *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi*, 1° aprile 2020.

DICKMANN R., *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *Federalismi*, n. 23/2012.

DOBBER T., FATHAIGH R., BORGESIU S. F. Z., *The regulation of online political micro-targeting in Europe*, in *Internet policy review. Journal on internet regulation*, 2019.

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.

DONATO G., *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *DPCE*, n. 2/2021.

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., (voce) *Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV ed., Utet, Torino, 2000, vol. XV.

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

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, CUP, 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.

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

FAINI F., *Informatica e Pubblica Amministrazione* in G. Taddei Elmi (a cura di) *Corso di Informatica giuridica (IV edizione)*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.

FANTI V., *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*, n. 5/2020.

- FARRELL H., *New problems, new publics? Dewey and new media. Policy and Internet*, n. 6(2), 2014.
- FASAN M., *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 1/2019.
- FASAN M., *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *Rivista BioDiritto*, n. 1/2019.
- 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*, n. 20/2015.
- FERRARI F., *Una vecchia questione: la democrazia nei partiti*, in *La Costituzione.info*, 5 settembre 2019.
- FERRI G., *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001.
- 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*, n. 4-5/2015;
- 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, pp. 1-200.
- FLAXMAN S., GOEL S, RAO J. M., *Filter Bubbles, Echo Chambers, Online News Consumption*, in *Public Opinion Quarterly*, n. 80/2016.
- FLORIDI L., *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2009.
- FLORIDIA A., *La rete, la sfera pubblica e i luoghi della deliberazione pubblica*, in *Iride*, n. 2/2015.
- FONTANA G., *Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti*, in *Federalismi*, n. 2/2016.
- FORCELLA M., *E-Democracy*, in *Journal of E-Government*, n. 2 vol. 3, 2006.
- FRANKEL E., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico (1958)*, trad. it. a cura di L. Ciaurro-C. Forte, Giappichelli, Torino, 1994.
- FROMM E., *The Sane Society*, 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., *Le Camere nell'emergenza della pandemia*, in *Fondazione PER*, n. 5/2020.
- 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* n.1/2020
- GALLO F., *Lectio magistralis "Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione"*, in www.cortecostituzionale.it.
- GARDELS N., *It's time to rethink democracy*, in *The Whashington Post*, 23 marzo 2018.
- GAY P., *E-Voting*, in A. Celotto, G. Pistorio (a cura di), *Le nuove sfide della democrazia diretta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.
- GENRO T., DE SOUZA U., *Il bilancio partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, Limbiate, 2002.
- GERBAUDO P., *Il partito digitale. 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*, n. 227/2020
- GIBSON R., *Elections Online: Assesing Internet*, 2011.
- GINSBORG P., *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.
- GINSBURG T., Versteeg M., *The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic*, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608974.
- GIRARDI D., PALMIRANI M., *Open Government Data: Legal, Economical and Semantic Web Aspects*, in A. Saarepaa, K. Sztobrynpp (a cura di), *Lawyers in the Media society. The Legal Challenges of the Media Society*, Rovaniemi, University of Lapland Printing Centre, 2016.
- 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, *European E-Democracy in Practice*, Springer, 2020.
- GOOS K., KORTHAGEN I., *Binding Decision Making*, in L. HENNEN, I. VAN KEULEN, I. KORTHAGEN, R. LINDER, G. AICHOLZER, *European E-Democracy in Practice*, Springer, 2020.

- GORI G., *Social media ed elezioni. I limiti del diritto e il rischio di una modulated democracy*, in *Informatica e diritto*, n. 1/2017.
- GRAMSCI A., *Quaderni del carcere*, Einaudi, Torino, 2014.
- GRANDINETTI A., *La par condicio al tempo dei social tra problemi “vecchi” e “nuovi” ma, per ora, tutti attuali*, in *Medialaws*, n. 11/2019.
- 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 Editore, Modena, 2019.
- 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.
- 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*.
- GRATTERI A., *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2015.
- GRATTERI A., *Germania: le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il tribunale costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 marzo 2019.
- GRATTERI A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005.
- 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*, n. 2/2019.
- GROSSMAN L.L., *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*, New York, 1996.
- GROSSO E., *Articolo 48*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, tomo II, Utet, Torino, 2006.
- GUARINO G., *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948.
- GUARINO G., *La revisione della Costituzione - Il Referendum*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1948.

GUTMANN A, THOMPSON D., *Democracy and Disagreement*, Belknap Press, Cambridge-London, 1996.

GUZZETTA G., *Che strana questa levata di scudi...Il valore della democrazia diretta*, in *Il Riformista*, 21.9.2021.

HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e associati, Milano, 1996.

HACKER K.L., *What is digital democracy?* in K. L. HACKER- J. VAN DIJK (Eds.), *Digital democracy. Issues of theory and practice*, London, 2000.

HAGUE B.N., LOADER. B. D. (Eds.), *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*. Routledge, London. Hacker, 1999.

HAN B. C., *In the Swarn. Digital Prospects*, Boston, 2017.

HANKEY S., KERR MORRISON J., NAIK R., *Data and Democracy in the Digital Age* in *The Constitution Society*, n. 4/2018.

HOBBS T., *Leviathan (1651)*, a cura di C. B. Macpherson, Harmondsworth, Penguin, 1968, cap. XVI, e cap. XVIII, trad. it. *Leviatano*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

HOBOKEN VAN, 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, 2019.

HOLT K., SHEHATA A., STROMBACK J., *Age and the effects of news media attention and social media use on political interest and participation: Do social media function as leveller?*, in *European Journal of Communication*, 28, 1, 2013.

HOPMANN D., *Party media agenda-setting: How parties influence election news coverage*, in *Party politics*, 2012.

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.

Institute for Information Law - Amsterdam, *The legal framework on the dissemination of disinformation through Internet services and the regulation of political advertising*, December 2019.

IPPOLITO G., *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui social network*, in *MediaLaws*, n.1/2019.

- JACOBS B., PIETERS W., *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*, Berlin.Heidelberg-New York, 2009.
- KATZ R.S., MAIR P., *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies*, London.
- KELSEN H., *Il problema del parlamentarismo*, trad.it, in H. Kelsen, *Il primato del Parlamento*, a cura di C. Ceraci, Giuffrè, Milano, 1982.
- KELSEN H., *La democrazia*, trad.it, Il Mulino, Bologna, 2010.
- KERSTING N., BALDERSHEIM H., *Electronic Voting and Democratic Issues: An Introduction*, in N. Kersting, H. Baldersheim, *Electronic Voting and Democracy. A comparative Analysis*, Palgrave, 2004.
- KIRCHHEIMER O., *The transformation of the Western European party system*, in J. LAPALOMBRA - M.WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton, New York, 1996.
- KIRCHHEIMER O., *Trasformazione di significato del parlamentarismo (1928)*, trad.it. in *Costituzione senza sovrano: saggi di teoria politica e costituzionale*, a cura di De Donato, Bari, 1982.
- KLIMOWICZ K.A., *The role of digital tools in the development of citizen-centered politics*, in L. Jonak, N. Juchniewicz, R. Włoch (a cura di), *Digital ecosystems. Society in digital age*, Varsavia, 2016.
- 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.
- KLONIC K., *The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech*, in *Harvard Law Review*, 131, 2017, pp. 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, G. Aicholzer, *European E-Democracy in Practice*, Springer, 2020.
- KREUER M., *E-democracy: A new challenge for measuring democracy*, in *International political science Review*, n. 5 vol. 37, 2016.
- KUNER M., *The sinking of safe harbor*, in *A biblical parable of judicial power*, 8 ottobre 2015.

- LA TORRE M., *Futuro e metamorfosi 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.
- LANCHESTER F., *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020,
- LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006.
- LANCHESTER F., *Voto (diritto di): a) diritto pubblico (voce)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993.
- LANZAFAME A., *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.
- 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*, 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.
- LIMONE D.A., *La democrazia elettronica. Requisiti, pre-condizioni, linee-guida*, in A. Mancarella (a cura di), *Filosofia e politica. Scritti in memoria di Laura Lippolis*, Tangram edizioni, Trento, 2015.
- 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, *European E-Democracy in Practice*, Springer, 2020.
- 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, Cambridge, 1960.
- LOCKE J., *Two Treatises of Government*, Cambridge, U.P., 1967.
- LORE F., *La trasparenza amministrativa, tra conoscibilità e tutela dei dati personali*, in *Federalismi*, n. 2/2021.
- LUCIANI M., *Audizione innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 13 marzo 2019.

- LUCIANI M., *Commento all'art. 75 della Costituzione italiana*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca - A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma, 2005.
- 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.
- LUCIANI M., *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37/2008.
- LUCIANI M., *Iniziativa legislativa popolare e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2019.
- 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.
- LUPO N., *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in N. Lupo, V. Lippolis (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Il Filangeri, Quaderno 2020, Jovene, Napoli.
- LUPO N., *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020.
- LUPO N., *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020.
- MACEDO S. (a cura di) *Deliberative Politics, Essay on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, New York - Oxford, 1999.
- MADISE Ü, VINKEL P., *A judicial approach to Internet voting in Estonia*, in A. Driza Maurer, J. Barrat (a cura di), *E-voting Case Law. A comparative Analysis*, Londra, 2015.
- 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 Kurland e Lerner (a cura di), *The Founders' Constitution*.
- MALASCHINI A., PANDOLFELLI M., *Partecipazione a distanza ai lavori parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2020.
- MANCARELLA M., *eVoting e nuove dimensioni della democrazia. IL Progetto Salento e Voting*, Trento, 2013.
- MANDATO M., *La partecipazione politica attraverso Internet: recenti riflessioni sulla democrazia elettronica*, A proposito dei volumi di G. Gometz, *Democrazia elettronica: teorie e tecniche*, Pisa, Edizioni Ets, 2017, e G. Fioriglio, *Democrazia elettronica: presupposti e strumenti*, Padova, Cedam, 2017, in *Nomos*, n. 1/2018.

MANGIA A., *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3 /2013.

MANGIA A., *l'azione di accertamento come surrogato funzionale del ricorso diretto*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 17 giugno 2018.

MANIN B., *I principi del Governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010.

MARCELLI F., MARSOCCI P., PIETRANGELO M., *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

MARCHESE C., *I lavori parlamentari da remoto: un quadro comparato*, in N. Lupo, V. Lippolis (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Il Filangeri, Quaderno 2020, Jovene, Napoli.

MARCHETTI C., *Il Senato della Repubblica e l'evoluzione del sistema informativo parlamentare*, in G. Peruginelli, M. Ragona (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche e esperienze*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

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.

MARSOCCI P., *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Medialaws*, n. 1/2020.

MARTÌ J.L., *La democrazia deliberativa e i diritti a garanzia della procedura*, in *Ragion pratica*, n. 30/2008.

MARTÌ J.L., *La repubblica deliberativa. Una teoria de la democrazia*, 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 Branca (diretto da), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1984.

MARX K., *Erster Entwurf zum «BurgerKrieg in Frankreich»*, pubblicato in K. Marx/F.Engels, werke, vol. 17, Berlino, 1962

MASSA PINTO I., *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

- MASTROPAOLO A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?* in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005.
- 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.
- 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*, n. 4/2019.
- MONTI M., *Le internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019.
- MORELLI A., *La trasformazione del principio democratico*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2015,
- 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*.
- MORTATI C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, n.1/1949.
- MORTATI C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale (1950)*, ora in *Raccolta di scritti*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1972.
- MORTATI C., *Forme di governo*, Cedam, Padova, 1973.
- 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*, n. 1/2015.
- 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.
- 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.

- MOSCHELLA G., *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consultaonline*, 20 maggio 2019.
- MUIR W.K., *Legislature: California's School for Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 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*, 1-2/2004.
- NICKERSON D., ROGERS T., *Political Campaigns and Big Data*, in *Journal of Economic Perspectives*, n. 2/2014.
- NICOTRA I.A., *Il quadro delle fonti normative in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione*, in *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione, Atti del Convegno, Pisa, 5 ottobre 2018*, Giappichelli, Torino, 2019.
- NICOTRA I.A., *Privacy vs trasparenza il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in *Federalismi*, n. 7/2019.
- NICOTRA I.A., *Privacy vs trasparenza il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in *Federalismi*, n. 7/2019.
- OLIVETTI A., *Democrazia senza partiti*, Humana Civilitatis, 2013.
- OLIVETTI M., *Articolo 1*, in (a cura di), R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
- OROFINO A. G., *L'e-vote*, in *Diritto & diritti*, 2003.
- ORRÙ R., *Art. 50*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006.
- PACE A., MANETTI M., *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso)*, Zanichelli, Bologna- Roma, 2006.
- PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto-vincoli legislativi*, Cedam, Padova, 1997.
- PAGANO G., *il Code of Practice of Disinformation. Note sulla natura giuridica di un atto di misto di autoregolazione*, in *Federalismi*, n. 11/2019.
- 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*, n. 1/2019.

PALANO D., *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Morcelliana, Brescia, 2020, 1-209.

PALANO D., *La democrazia alla fine del pubblico. Sfiducia, frammentazione, polarizzazione: verso una bubble democracy?* in *Governare la paura*, aprile 2019.

PANEBIANCO A., *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1982.

PANEBIANCO A., TEODORI M., *Referendum e conflitto politico* e M. Pannella, *Il referendum per l'attuazione della Costituzione*, in AA.vv., *Referendum, ordine pubblico, costituzione. Rispondono i giuristi*, Atti del primo convegno giuridico organizzato dal gruppo parlamentare radicale, svoltosi a Firenze l'8-9 ottobre 1977, Giuffrè, Milano, 1978.

PAPA A., «*Democrazia della comunicazione*» e *formazione dell'opinione pubblica*, in Bilancia, P. (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2018.

PARISER E., *The filter bubble. What the Internet is hiding from you*, New York, 2011.

Pasquale F., *Dominant Search Engines: An Essential Cultural and Political Facility*, in B. Szoka, A. Marcus (a cura di), *The Next Digital Decade, Essays on the Future of the Internet*.

PASSAGLIA P., *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. Nisticò, P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014.

PAULIN A., *Through liquid democracy to sustainable non-bureaucratic government. Harnessing the power of ICTs for a novel form of digital government*, *JeDEM*, 6(2), 2014,

PENNISI M., *Twitter blocca la pubblicità politica. L'ad Dorsey: «Troppi rischi»*, in *Corriere.it*, 30 ottobre 2019.

PERTICI A., *Riunirsi a votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020,

PEZZINI B., *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 1992.

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.
- PINTO C., SALVATORE R., *Il sistema politico nella crisi dei partiti in Italia (1989-1994)*, in *Ventesimo Secolo, Per una storia comparata delle transizioni europee: Francia, Spagna, Italia*, 2010.
- PISICCHIO P., *Pandemia da Covid-19 e Assemblee Parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *Federalismi*, n. 29/2020.
- PITRUZZELLA G., *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, n. 1/2018.
- 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*, n.4-5/2015.
- POLLICINO O., *Diabolical Persistence: thoughts on the Schrems II decision*, in *Verblog*, 25/7/2020;
- 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*, 2/2020.
- PRICE E., *Social media and democracy*, *Australian Journal of Political Science*.
- 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.
- RABAI B., *I big data nell'ecosistema digitale: tra libertà economiche e tutela dei diritti fondamentali*, in *Amministrare*, n. 3/2017.
- RANIOLO F., TARDITI V., *La rivoluzione digitale e le trasformazioni organizzative dei partiti*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 2/2021.
- RAUTI A., *La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali*, in *Consulta Online*, n. 2/2017.

- REIGHOLD H., *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*, Boston, 2003.
- 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 Vitale, E. e Cattaneo, F. (a cura di), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Accademia University Press, Torino, 2018.
- RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011.
- RIDOLA P., *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.
- RIVERA I., *La Rete, Internet e i partiti politici 2.0*, in *Informatica e Diritto*.
- RIVOSECCHI G., *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2016.
- ROBESPIERRE M., *La rivoluzione giacobina*, U. Cerroni (a cura di), Editori Riuniti.
- RODOTÀ S., *Dieci tesi sulla democrazia continua*, in D. De Kerckhove, A. Tursi (a cura di), *Dopo la democrazia. Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Apogeo, Milano, 2006.
- RODOTÀ S., *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- RODOTÀ S., *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, n. 4/1993
- RODOTÀ S., *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010.
- ROMBOLI R., *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.
- ROSANVALLON P., *La contro-democrazia. La democrazia nell'era della diffidenza*, in *Ricerche di storia politica*, n. 3/2006,
- 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*, n. 1/2021.
- ROSPI M., *Internet e diritto di voto*, in M. Nisticò, P. Passaglia (a cura di), *Internet e costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014.
- ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale* (1762), libro III, Cap. XV, 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
- RUFO L., *La trasparenza amministrativa: la ricerca di un giusto equilibrio tra il diritto di accesso generalizzato e il diritto alla riservatezza*, in *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, Atti del Convegno, Pisa, 5 ottobre 2018, Giappichelli, Torino, 2019.
- RUINI M., *Il Referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1956,
- SALERNO G.M., *Referendum (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988,
- 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* n. 4/2020.
- SALVEMINI G., *Democracy Reconsidered 1940*, tra.it. S. Bucchi, *Riesaminare la democrazia*, in Id., *Sulla democrazia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2007.
- SARAI 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.
- SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1958.
- SARTORI G., *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Laterza, Roma-Bari, 1997.
- SCACCIA G., *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n.1/2002.
- SCAGLIARINI S., *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare*, in *Consulta online*, 17 febbraio 2020.
- SCHAAL G. S., *E-Democracy*, in O. W. Lembcke, C. Ritzi, & G. S. Schaal (Eds.), *Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien*, 2016.
- SCHEININ M., *The essence of privacy, and varying degrees of intrusion in www. Verfassungsblog.De*, 7 ottobre 2015.
- SCHIMTT C., *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen parlamentarismus*, Berlin, Duncker & Humblot, 1926 (2a).
- SCHIRIPPA M., *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, in *Federalismi*, n.6/2020.

- SCHMITT C., *La Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984
- SCHMITT H., HOLMBERG S., *Political parties in decline?*, in H. D. Klingemann-D.Fuchs (a cura di), *Citizens and the State*, Oxford, 1998.
- SCHUMPETER J.A., *Capitalismo, Socialismo, Democrazia*, Comunità Milano, 1954.
- SCIORTINO A., *Fake News and Infodemia at the time of Covid-19*, in *Revista Direito Publico*, n. 94/2020.
- SCUTO F., *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, n.1/2017.
- 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, 2017.
- SERVETTI D., *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *MediaLaws*, n. 1/2020.
- 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., *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.*, 10 aprile 2020.
- SINTOMER Y., ALLEGRETTI G., *I bilanci partecipativi in Italia e in Europa. Nuove esperienze democratiche nel nuovo continente*, Ediesse, Roma, 2009.
- SIVONEN E., *Supreme court rejects last voter complaint*. *News.err.ee*, 21.3.2011;
- 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*, 21.6.2017.
- 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.
- STAIANO A., *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi* 19/2015.
- STAMOS A., *An Update on Information Operations on Facebook*, 6 settembre 2017.
- SUNSTEIN C. S., *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- SUNSTEIN C. S., *Infotopia: How many minds produce knowledge*, Oxford, 2006.

- SUNSTEIN S., *Republic.com 2.0*, Princeton, 2007.
- TALMON L., *Le origini della democrazia totalitaria*, Il Mulino, Bologna, 1967.
- TANKOVSKA H., *Facebook: advertising revenue world 2009-2020*, in *Statista.com*, 5 febbraio 2021.
- TAPSCOTT D., WILLIAMS A. D., *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, New York, 2006.
- 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*, n. 2/2019.
- TEGA D., *Venezia non è Barcellona: una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 6/2015.
- TRUCCO L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1/2011.
- 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.
- TRUCCO L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata* in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1/2011.
- TRUCCO L., *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013.
- TUCCARI F., *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico*, n. 1/2014.
- TUCIDIDE, *Storie*, Utet, 2014.
- 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*, n. 4/2014.
- 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.
- VENANZONI A., *La matrice spezzata: ripensare la democrazia all'epoca di Internet*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020.
- 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., *Fondamento costituzionale e autonomia nei media di servizio pubblico nell'era della rete*, Giappichelli, Torino, 2017.

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*, 3/2020.

VIZIOLI N., *La Corte non dissolve i dubbi sul voto degli italiani all'estero ma li aumenta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2003.

VOLPI M., *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, N. Zanon-F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 16-17 marzo 2000.

VOLPI M., *Referendum e iniziativa popolare. Quale riforma?* in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016.

WALDRON J., *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2001.

WEBER M., *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918)*, in Id, *Gesammelte Schriften*, II ed., Tübingen, 1958.

WITZLEB N., PATERSON M., *Micro-targeting in Political Campaigns: Political Promise and Democratic Risk*, Monash University, 15 ottobre 2020.

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.

ZANON N., *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giur cost.*, 2000.

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

ZANON N., *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 marzo 2014.

ZUBOFF S., *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Luiss University Press, Roma, 2019.

ZUIDERVEEN BORGESIUUS F., *Improving Privacy Protection in the Area of Behavioural Targeting*, in *Information Law Series*, n. 33/2015.

ZUIDERVEEN BORGESIUUS 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 Review*, n. 14/2018.

ZURN C.F., *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*, Cambridge, CUP, 2007.