

PASQUALE COSTANZO

## LA DEMOCRAZIA ELETTRONICA (NOTE MINIME SULLA CD. *E-DEMOCRACY*)

**SOMMARIO:** 1. La « democrazia elettronica » e le « democrazie elettroniche ». — 2. Democrazia elettronica: verso una nuova forma di Stato? — 3. (*segue*) Palingenesi o semplice correttivo? — 4. La « democrazia elettronica » e la struttura reticolare della democrazia. — 5. La democrazia elettronica e il « metodo » democratico. — 6. Vocazione e consistenza istituzionale della democrazia elettronica. 7. Aspetti problematici della democrazia elettronica. — 8. Progettare la democrazia elettronica. — 9. Prove di democrazia elettronica (reti civiche, campagne elettorali ed elezioni). — 10. La democrazia elettronica e l'ordinamento costituzionale italiano (primi spunti di riflessione).

### I. LA « DEMOCRAZIA ELETTRONICA » E LE « DEMOCRAZIE ELETTRONICHE ».

La democrazia elettronica è uno di quei temi che, come spesso accade, esigono preliminarmente uno sforzo di messa a fuoco dell'ambito materiale dell'indagine. Ma, questa volta, non tanto perché dell'espressione si riscontrino utilizzi impropri o fuorvianti, quanto invece perché la formula della democrazia elettronica, che già al primo impatto appare così carica di suggestioni anche escatologiche, risulta suscettibile di una pluralità di impieghi tutti sufficientemente plausibili e legittimi<sup>1</sup>.

Tra questi, con inevitabile arbitrio, se ne possono individuare quattro che, proprio in vista dell'auspicato chiarimento, si vorrebbe qui brevemente proporre, avvertendo comunque che non si tratta di aspetti separati tra loro, ma complementari di una medesima fenomenologia.

\* Si pubblica qui il testo dell'intervento al Convegno di studi in ricordo di Ettore Giannantonio, organizzato a Roma il 6 dicembre 2002 dalla Fondazione Calamandrei, rivisto e corredato di un apparato bibliografico essenziale.

<sup>1</sup> In argomento peraltro non possono non essere ricordati preliminarmente i fon-

damentali contributi di P. LEVY, *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Milano, 2002 (trad. it. dell'edizione francese *L'intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace*, Paris, 1994), e S. RODOTÀ, *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997.

Così, in una prima prospettiva, la democrazia elettronica potrebbe essere intesa — invertendo i termini della formulazione — come « elettronica democratica », ossia come la disponibilità generalizzata delle nuove tecnologie informative e in particolare delle reti grazie non solo al riconoscimento formale e alla garanzia dell'accesso indiscriminato alle reti stesse, ma anche attraverso più sostanziali politiche d'incentivo per l'acquisizione dell'*hardware* e del *software* necessari e, soprattutto, grazie a mirate politiche industriali (per quanto riguarda la diffusione delle infrastrutture di rete) e tariffarie (per quanto concerne i tempi di connessione), così da rispondere, nel contempo, alle esigenze sottese al cd. servizio universale<sup>2</sup>. Non pare del resto dubitabile che l'obbligo di fornitura universale di un servizio implichi per determinati versi anche il riconoscimento del primato di valori di democrazia sostanziale nei confronti delle specifiche logiche di mercato<sup>3</sup>.

In una seconda accezione, la democrazia elettronica potrebbe diversamente interpretarsi (ma non mancano i collegamenti con la prospettiva appena descritta) come la « democrazia nell'elettronica », vale a dire come riconoscimento e garanzia delle condizioni di libertà ed eguaglianza nella Rete, grazie particolarmente all'assenza di restrizioni e di interventi censori sui contenuti circolanti e alla tutela della confidenzialità e della sicurezza dei dati. Da questo punto di vista, non occorre qui evocare ancora la *querelle* sul se e sul modo di regolamentazione dei comportamenti internettiani, limitandoci per il momento a sottolineare come la straordinaria sintonia tra uso della Rete e promozione dei valori democratici sia stata identicamente avvertita — sia pure su versanti contrapposti — dalla Corte Suprema americana, che ha mandato immune da censure di costituzionalità il famoso *Telecommunication Act*<sup>4</sup>, e dai vari regimi liberticidi che hanno adottato politiche repressive e di criminalizzazione dell'utilizzo di internet<sup>5</sup>.

Sotto un terzo punto di vista (ma è evidente come tutti gli aspetti si « tengano »!), la democrazia elettronica può fare riferimento all'« elettronica nella democrazia », intesa come utilizzo delle tecnologie in questione per rafforzare ed aggiornare gli strumenti di

<sup>2</sup> Ancora da ultimo fatto oggetto di considerazione da parte della Direttiva 2002/22/CE del 7 marzo 2002 (direttiva servizio universale), a cui ha dato esecuzione il D.Lgs. 1° agosto 2003, n. 259.

<sup>3</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, cit., 93, nonché A. Valastro, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Milano, 2001, 324. Peraltro, sulla non incompatibilità di principio del concetto con la salvaguardia della competitività del mercato, cfr. F. CARDARELLI e V. ZENO-ZENCOVICH, *Il di-*

*ritto delle telecomunicazioni*, Roma-Bari, 1997, 86 e ss.

<sup>4</sup> In argomento, cfr. V. ZENO-ZENCOVICH, *Manifestazione del pensiero, libertà di comunicazione e la sentenza sul caso « Internet »*, in questa *Rivista*, 1996, 640 e ss.

<sup>5</sup> Sulla « libertà di parola ai tempi del web », può utilmente consultarsi la pagina reperibile all'indirizzo telematico: <http://www.didaweb.net/fuoriregistro/leggi.php?a=2924>.

partecipazione, controllo e decisione democratici<sup>6</sup>. In questo senso, saremmo, da un lato, in presenza di una situazione per così dire incrementale, dipendendo essa largamente dalle possibilità di sviluppo e di affermazione delle due situazioni in precedenza indicate (« elettronica democratica » e « democrazia nell'elettronica »), ma dall'altro lato, assisteremmo ad un salto di qualità istituzionale, ovvero sia alla presa in carico a livello di legislazione — verosimilmente anche di rango costituzionale — di particolari modalità di funzionamento della forma di governo e fors'anche della forma di Stato.

In quest'ultima direzione o — se si vuole — suggestione, si finisce peraltro con l'imbatcersi proprio nell'ultimo degli scenari che s'intende sottoporre alla riflessione, ossia quello della « democrazia elettronica in senso pregnante », vale a dire, come subito si vedrà, addirittura un possibile *tertium genus* accanto alla democrazia rappresentativa e a alla democrazia diretta<sup>7</sup>.

## 2. DEMOCRAZIA ELETTRONICA: VERSO UNA NUOVA FORMA DI STATO?

Con quest'ultimo scenario, i cui contorni restano peraltro ancora tutti da identificare, si sarebbe tentati di pensare ad uno sviluppo sia teorico sia pratico di tale portata da potere essere omologato agli svolgimenti storico-istituzionali pacificamente riconosciuti come decisivi snodi del costituzionalismo moderno.

Si pensi, tanto per fare qualche esempio tra i più appariscenti, all'istituzione di camere rappresentative che caratterizzò il passaggio dai regimi assoluti a quelli liberali o all'introduzione del

<sup>6</sup> Su questi concetti, ancora da ultimo, cfr. T.E. FROSINI, *Tecnologia e libertà costituzionali*, relazione al XVI Colloquio Biennale dell'Associazione Italiana di Diritto Comparato (AIDC), Pisa 22-24 maggio 2003, sul tema « *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato* » (ora pubblicato *infra*, p. 487).

<sup>7</sup> Non sarebbe estranea ad un simile ordine di idee, la famosa dichiarazione resa dal Vicepresidente americano Al Gore alla conferenza plenaria dell'UIT (Buenos Aires 1994) per cui la *Global Information Infrastructure* si appresterebbe ad offrire una comunicazione istantanea alla grande famiglia umana sì da potersi intravedere « una nuova età ateniese della democrazia che si forgerà nei forum che la GII creerà » (A. GORE, *Remarks Prepared for Delivery by Vice-President Al Gore to the International Telecommunications Union, Buenos Aires, March 21, 1994*, Department of State Washington D.C. 1994: cit. in A. MATTE-

LART, *Storia della società dell'informazione*, Torino, 2002, 110). Peraltro, pur convenendo su simili vantaggi, D. FISICHELLA ritiene non aggirabili dai progressi delle nuove tecnologie il fattore « competenza », la cui necessità sarebbe resa più acuta dall'enorme complessità ormai raggiunta dalle questioni politiche ed economiche sia sul piano interno, sia su quello internazionale: cfr. *l'Intervista* raccolta da P. ZULLINO, in *Telèma*, inverno 1995/96, 68. Analogamente, con riferimento alla complessità dei problemi attuali, cfr. G. SARTORI, *Intervista* raccolta da A. SCAZZOLA, in *Telèma*, estate 1995, 35. Per un diverso avviso tuttavia e in senso critico nei confronti di posizioni come quella da ultimo delineata, cfr. A. DE PETRIS, *La rappresentanza nell'era della tecnopolitica*, in N. ZANON e F. BIONDI (curr.), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, 2001, 217.

suffragio universale che ha condotto dal parlamentarismo censitario a quello democratico agli inizi del secolo appena trascorso o ancora — se prescindiamo dai loro concreti svolgimenti — alle vicende della cd. democrazia socialista presentata da Lenin — l'espressione deve qui farci riflettere — come « l'elettrificazione più i soviet »<sup>8</sup>.

Questi esempi, d'altro canto, servono a ricordarci come gli svolgimenti considerati abbiano rappresentato il superamento dialettico in senso storicistico naturalmente (dato che la polemica venne condotta non soltanto sul puro piano argomentativo, ma ebbe più decisivi risvolti nella prassi) di un precedente contesto istituzionale che a tale superamento aveva dato causa per inadeguatezza, inefficienza e contraddittorietà con la realtà effettuale.

Ma quali sarebbero dunque attualmente in sistemi di cd. democrazia matura (limitiamo infatti la nostra osservazione al quadro delle democrazie classiche di tradizione occidentale) le patologie di grado così grave da rendere credibile o addirittura pronosticabile un ulteriore mutamento istituzionale di portata epocale?

Si tratta all'evidenza di un interrogativo impossibile da affrontare in questa sede e comunque forse assai impegnativo in qualunque altra. Per questo, ci accontenteremo di richiamare quanto detto e scritto anche in sedi autorevoli circa un supposto collasso della cittadinanza politica democratica, reso particolarmente evidente dalla rinuncia all'esercizio del diritto di voto da parte di quote consistenti dell'elettorato e da una diffusa apatia nei confronti di tutte quelle forme partecipative che pure tanti entusiasmi e speranze avevano suscitato a far data dagli anni del disgelo istituzionale fino alle più recenti riforme dei livelli di governo locale. Sarebbero, inoltre, corrispondentemente in crisi le forme aggregative, funzionali alla partecipazione politica, protagoniste delle grandi lotte sociali della fine del XIX secolo e di tutto il secolo trascorso.

Occorre peraltro sottolineare come se v'è sufficiente chiarezza circa la latitudine degli effetti, non risulta altrettanto agevole individuare le cause, che anzi si rivelano talvolta anche scarsamente omologabili tra loro se pure tutte convergenti nell'emarginare quei moduli organizzativi fortemente compatti ed identitari, a cui va in ogni caso ascritto il merito del raggiungimento di livelli condivisi di libertà ed eguaglianza<sup>9</sup>.

Così, accanto al manifestarsi di forme di corporativismo interessato ed al successo di formazioni politiche legate ad interessi for-

<sup>8</sup> L'espressione è ripresa anche da S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, 1992, 237, per contrapporvi l'apologetica (ma reputata dallo stesso A. asfittica) formula per cui la pienezza della demo-

crasia dovrebbe ora nascere dall'« elettronica più la partecipazione ».

<sup>9</sup> Su questa problematica, cfr. G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 20 e ss.

temente localizzabili in ragione del territorio o del ruolo economico e sociale nonché al tentativo di riplasmare le stesse istituzioni anche alla luce di siffatti interessi, si rinvergono i (contraddittori?) segni di un nuovo individualismo insofferente nei confronti della mediazione partitica e istituzionale che rivendica una propria autonoma legittimazione a rapportarsi direttamente con i meccanismi della decisione politica<sup>10</sup>.

### 3. (segue) PALINGENESI O SEMPLICE CORRETTIVO?

Di questi sintomi di uno stanco rapporto tra governati e governanti, in un afflato di recupero di quello che può essere considerato un vero e proprio *deficit* democratico, che renda finalmente possibile una effettiva partecipazione collettiva alla decisione politica, potrebbe dunque costituire un decisivo rimedio proprio l'uso delle moderne tecnologie informative<sup>11</sup>.

Ma una simile rappresentazione della democrazia elettronica sembrerebbe andare oltre la concezione di un mero insieme di correttivi propiziati dalle nuove tecnologie per assumere valenze in qualche modo « eversive » delle acquisizioni della democrazia sia liberale sia « di massa » così come consegnateci dagli sviluppi istituzionali dello scorso millennio.

Del resto, agli albori della tecnologia in questione, si osservava come non avrebbe costituito « *opera di fantascienza pensare che su tutti i problemi importanti, grazie ai mezzi elettronici, i cittadini potrebbero essere consultati ogni volta che se ne avvertirà l'esigenza. Così l'uomo politico in quanto intermediario è destinato a scomparire a vantaggio di un altro uomo politico di cui la televisione già ci disegna la figura* »<sup>12</sup>, e ancora: « *L'utilità degli intermediari politici pareva evidente in una società in cui le comunicazioni erano lente o limitate ed il potere centrale lontano. Una società moderna in cui il cittadino ha la televisione e la radio che lo informano di ciò che avviene nella capitale, dove il governo, grazie soprattutto all'informatica, ha i mezzi tecnici per conoscere direttamente le realtà locali, non avrebbe più bisogno di rappresentanti* »<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Interrogandosi su quali profili agire a scopo terapeutico nei confronti dei partiti politici, P. ARDANT, *La rappresentanza e i partiti politici*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 167, individua soprattutto nella scarsa democrazia interna la questione cruciale.

<sup>11</sup> Cfr. D. ROSSETTI DI VALDALBERO, J. BERLEUR e T. NGUYEN, *La démocratie représentative face à la société de l'information en Europe*, in *Il Politico*, 1998, 143 e ss. (che tuttavia mettono in rilievo la perdurante necessità di un intervento pubblico

intermediatore) nonché M. PRIEDITIS, *Participation in the Legislative Process and New Information Technology*, intervento al V congresso dell'European Association of Legislation, Atene 28-29 novembre 2002 (dattiloscritto).

<sup>12</sup> Così già qualche anno addietro D.M. COTTERET, in *Rev. IBM-Informatique*, 1973, n. 8, cit. in R. PAGANO, *Informatica e diritto*, Milano, 1986, 2.

<sup>13</sup> Cfr. A. VITALIS, *Informatique, Pouvoir et Libertés*, Paris, 1984, 125.

Certo, si potrebbe anche obiettare che simili manifestazioni di « radicalismo elettronico » (forse a causa della temperie costituzionale, quella francese, in cui si sono originate) sembrano più polemizzare con un assetto accentrato e verticale del potere rispetto al quale gli antidoti potrebbero essere rinvenuti prima ancora che nel ricorso alla reti in una struttura di potere equilibratamente decentrata sia sul piano organizzativo, sia su quello funzionale<sup>14</sup>.

Questa circostanza non vale però ad escludere del tutto la presenza di diffuse ispirazioni palinogenetiche, se è vero che anche voci non tacciabili di alcun radicalismo, esortano a trattare il tema della democrazia elettronica andando oltre l'idea che essa costituisca solamente un mezzo di più agevole utilizzo per la manifestazione del voto e per rendere possibili consultazioni referendarie di più intensa partecipazione<sup>15</sup>, dovendo piuttosto essere intesa prima e soprattutto come una logica per permettere la piena realizzazione delle libertà individuali e collettive, che — anche nelle nuove forme espressive — rimarrebbero compresse, addirittura schiacciate dai tradizionali strumenti partecipativi. L'orizzonte a cui tendere dovrebbe essere quello dell'integrazione fra le forme della democrazia diretta e di quella rappresentativa, in una sintesi che permetta al popolo di realizzare le sue aspirazioni di elemento attivo del sistema decisionale, senza per questo disconoscere la funzione assoluta dalle assemblee rappresentative<sup>16</sup>.

E che dire dell'indubbio riecheggiamento di tali affermazioni rinvenibile persino nelle parole del Capo dello Stato che in un recente messaggio alle Camere<sup>17</sup> ha affermato che « *Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e delle reti di comunicazione è qualcosa di più di un avanzamento tecnico: configura un salto di qualità; muta il contesto nel quale si esplica la vita culturale e politica dei popoli; apre straordinarie possibilità di conoscenza, di nuovi servizi, di partecipazione, di crescita individuale e collettiva* »?

Tuttavia, non è dubitabile che, anche in simili prospettive, i modelli istituzionali correnti siano fatti salvi, così che sarebbe certamente infondato ragionare, con riferimento alla democrazia elettronica, di un approccio totalmente nuovo e rivoluzionario rispetto delle categorie già note dell'organizzazione del potere pubblico. Pur non immune da sensazioni millenaristiche e senza escludere scenari avveniristici (ma privi attualmente del necessario

<sup>14</sup> In questo senso può dunque anche leggersi la recente revisione che ha segnato anche in Francia la messa in discussione dello Stato più tradizionalmente « unitario » (*Loi constitutionnelle n. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*).

<sup>15</sup> Per un elogio praticamente incondizionato dei vantaggi derivanti dal voto elet-

tronico, cfr. R. VACCA, *Nuove tecnologie e qualità del voto*, in *Telèma*, 1995, estate, 12 e ss.

<sup>16</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Repertorio*, cit. 237 e ss.; il medesimo concetto di integrazione è ripreso dall'A. in *Tecnopolitica*, cit., 103 e ss.

<sup>17</sup> Il testo del messaggio è consultabile in *Giur. Cost.*, 2002, 2333 e ss.

spessore teorico e pratico), la ricostruzione più persuasiva si rivela dunque quella della proposta di riconduzione dei moduli tipici della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta in un nuovo circuito virtuoso di cui la democrazia elettronica costituirebbe appunto un elemento portante di primissimo piano.

#### 4. LA « DEMOCRAZIA ELETTRONICA » E LA STRUTTURA RETICOLARE DELLA DEMOCRAZIA.

Restando ancora sul piano delle visioni di sistema, le osservazioni precedenti ci permettono di effettuare ora un'importante puntualizzazione concernente un dato che potrebbe considerarsi « di struttura » della democrazia elettronica dal momento che essa non parrebbe un rimedio *bon à tout faire*, ma si coniugherebbe in maniera efficace, evitando inoltre talune controindicazioni, solo con una conformazione reticolare del potere pubblico.

Vi sarebbe in tal senso quasi un ontologico legame tra il concetto di *democrazia elettronica* e quello di *rete*, intesa questa — come efficacemente suggerito — come « *il luogo delle politiche pubbliche* » che privilegia « *aspetti differenti della rappresentanza, dell'intermediazione, della negoziazione o del coordinamento tra attori e interessi, tra politica, economia e società* »<sup>18</sup>.

Solo così, del resto, la democrazia elettronica potrebbe forse far salva la sostanza stessa della democrazia intesa « *prima di tutto come un rapporto di tipo orizzontale* » ossia come la « *piazza, l'agorà* » e non come contatto immediato tra il « *singolo* » e il « *Potere* »<sup>19</sup>.

Alla destrutturazione del paradigma dominante di uno Stato-soggetto in grado di indirizzare, organizzare e condizionare, attraverso le tradizionali forme di rappresentanza parlamentare, le grandi scelte sociali, seguirebbe la ricostituzione su base orizzontale di un nuovo modello organizzativo capace di indirizzare e condizionare il centro o tutti i centri cui competono le decisioni, attraverso continui processi di comunicazione, scambio e condivisione di contenuti.

A questa struttura reticolare dell'apparato di governo aderirebbe perfettamente la struttura reticolare della rete informativa, dando vita ad una *strong democracy*, produttrice cioè di più consapevoli e coerenti politiche pubbliche da parte dei governanti.

Finalmente, nella struttura reticolare della democrazia si rinverrebbe la cd. « *democrazia dell'output* », intesa come un regime

<sup>18</sup> Cfr. A. LIPPI, *Il Policy Making europeo come « rete »*, in A. PREDIERI e M. MORISI, *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, 25.

<sup>19</sup> Si tenta in tal modo di attenuare i dubbi efficacemente manifestati da A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, 1995, 406.

poliarchico legittimato proprio dalla sua capacità di aggregare e integrare interessi<sup>20</sup>.

##### 5. LA DEMOCRAZIA ELETTRONICA E IL « METODO » DEMOCRATICO.

A questo punto tuttavia occorre interrogarsi sulla reale compatibilità di una simile democrazia con la nozione che abbiamo ormai sedimentato di democrazia.

Infatti, ciò che sembra veramente indiscutibile (si sottolinea « sembra » perché anche a questo proposito è lecito prospettare fondamentali questioni) è l'attitudine della Rete a far crescere il bagaglio informativo dei cittadini, ad offrire l'opportunità di porre delle domande e di ricevere delle risposte (ciò che però non integra ancora un dialogo vero e proprio), e a consentire la possibilità autonoma di un confronto e di un giudizio critico.

Da questo punto di vista, non v'è difficoltà a riconoscere l'attitudine della democrazia elettronica a concorrere a soddisfare, per dirla con Habermas, i diritti fondamentali di ciascuno a partecipare su un piano di parità al processo di formazione dell'opinione e della volontà che costituisce il quadro entro il quale i cittadini esercitano la loro autonomia politica e grazie al quale essi producono un diritto legittimo<sup>21</sup>.

Tuttavia, sempre nello stesso schema di una democrazia reale e compiuta, non si può omettere di rilevare sia il ridotto ruolo della Rete nella formazione dell'opinione a fronte della perdurante presenza di altri mezzi di comunicazione e persuasione, sia più in generale l'insufficiente portata riflessiva di comportamenti in tempo reale, analitici e sostanzialmente unilaterali, laddove — sempre per restare ad Habermas — è solo grazie alla discussione e alla pratica argomentativa — che richiede spazi e tempi difficilmente compatibili con le logiche delle reti — che può instaurarsi una competizione cooperativa tesa a mettere in campo le migliori ragioni per determinare intese verso obiettivi condivisi.

Il rischio sarebbe dunque, come già autorevolmente rilevato, che « *La direttrice di marcia [possa] essere quella di far votare tutti su tutto. Ma, appunto, votare soltanto: e non conoscere, discutere, progettare, controllare. Funzioni, queste, che verrebbero concentrate nelle mani di gruppi ristretti, grazie alle tecnologie dell'infor-*

<sup>20</sup> Cfr. F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa: legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, 1999, 17 e ss. Sull'integrazione forte tra tecniche di comunicazione e struttura di governo, cfr. P. LEVY, *L'intelligenza collettiva*, cit., 72.

<sup>21</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, 1996, 149. Per altro verso, P. LEVY, *L'intelligenza collettiva*, cit., 90 ss., contesta che la democrazia elettronica non sia in grado di elaborare prospettive politiche a lungo termine.

*mazione e della comunicazione che consentono forme di gestione sempre meno bisognose di gruppi larghi di collaboratori»<sup>22</sup>.*

Si conferma così la necessità per le attuali democrazie di continuare a strutturarsi fundamentalmente a livello sociale, secondo logiche aggregative e, a livello istituzionale, secondo moduli rappresentativi rispetto ai quali la democrazia elettronica non sembra poter dunque giocare un ruolo completamente sostitutivo, conseguendone altresì che la prospettiva più realistica e più produttiva attraverso la quale traguardare la fenomenologia in parola resti quella indicata come «elettronica nella democrazia», scartando almeno per il momento (destinato però a durare chissà quanto) scenari più pervasivi e pregnanti.

## 6. VOCAZIONE E CONSISTENZA ISTITUZIONALE DELLA DEMOCRAZIA ELETTRONICA.

Ma qui sta probabilmente il passaggio cruciale del ragionamento! Se, infatti, la democrazia rappresentativa si alimenta e si legittima della discussione e del pragmatismo che ne connota per solito le decisioni, la democrazia elettronica, dal canto suo, proprio per le già rilevate caratteristiche strutturali, sembra possedere tutte le carte in regola per assurgere, sia pure in via complementare, a modularità istituzionale del sistema.

È tempo dunque di fare qualche rapido approfondimento di tale aspetto. In tal senso, più che fare riferimento alle singole applicazioni della Rete che di volta in volta consentono l'arricchimento informativo di chi vi accede, o ne permettono di censire opinioni e inclinazioni o ancora di renderlo protagonista e partecipe di gruppi di discussione, forum e quant'altro, sembra più utile mettere a frutto le più recenti proposte (il riferimento più autorevole è a un noto documento OCSE del 2001<sup>23</sup>) di categorizzare tali possibilità principalmente sulla base di tre dimensioni: quella dell'accessibilità, quella della comunicazione verticale e quella della comunicazione orizzontale<sup>24</sup>.

Tuttavia, mette conto qui di osservare come, in ogni caso, a prescindere cioè dalla reale efficacia delle applicazioni di Rete ai fini che saranno subito esplicitati, la democrazia elettronica ha almeno il merito di aver dato luogo ad un sintagma autentico, laddove, non pare che, per quanto riguarda gli altri mezzi comunicativi

<sup>22</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, cit., 166.

<sup>23</sup> Cfr. *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*. PUMA Policy Brief No. 10 (2001), consultabile all'indirizzo te-

lematico: <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/CitizensE.pdf>.

<sup>24</sup> Questa prospettiva è persuasivamente teorizzata da S. BENTIVEGNA, *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, Bari, 2002, 132 e ss.

resi via via disponibili dalla scienza e dalla tecnologia nel secolo passato, si sia ad esempio mai parlato di democrazia catodica o simili. E ciò certamente non solo in ragione della famosa scarsità delle frequenze (che hanno votato il mezzo « analogico » quasi naturalmente ad un « oligarchico oligopolio »), ma anche per la unidirezionalità verticale del mezzo radiotelevisivo che configura i cittadini come semplici ascoltatori e non come autentici interlocutori (anche nei suoi utilizzi più democratici: si pensi, ad esempio, alle campagne elettorali).

Dal punto di vista strutturale poi, l'ipotetico controllo sulle reti telecomunicative per effetto del costituirsi di forti concentrazioni multimediali sarebbe forse in grado di condizionare gli accessi (contraddicendo però l'idea stessa di una Rete capillarmente diffusa) ma più difficilmente i contenuti veicolati nella Rete stessa.

Rispetto ai tradizionali *media*, va ancora rilevato il ruolo marcatamente ridotto che può giocare la pubblicità a livello di condizionamento economico, da ritenersi pressoché nullo proprio per le applicazioni che meglio favoriscono il pubblico dibattito.

Comunque sia, la dimensione dell'accessibilità s'incentrerebbe sulla possibilità offerta ad ogni cittadino di conoscere atti e attività dei pubblici poteri, comportando come correttivo al tradizionale rapporto con le istituzioni rappresentative non tanto la conoscibilità non mediata della decisione politica, quanto la possibilità di ricostruirne « in tempo reale » le vicende formative e di identificarne al possibile gli autori o, se si vuole, i responsabili<sup>25</sup>.

La dimensione della comunicazione verticale coinciderebbe nella possibilità di scambio delle informazioni ma soprattutto dei giudizi tra governanti e governati. Il correttivo qui sarebbe di grande portata in quanto la percezione da parte dei primi delle opinioni e delle esigenze dei secondi sarebbe incessantemente aggiornata con virtuosi riflessi sull'adeguatezza delle decisioni pubbliche da adottare e sul senso di consapevolezza dei decisori circa gli effetti di quelle adottate<sup>26</sup>.

La terza dimensione, quella della comunicazione orizzontale, è quella che più da vicino sembrerebbe soddisfare l'esigenza di una democrazia *by discussion* e potrebbe individuarsi in tutte le applicazioni di Rete che permettono in vario modo di contrapporre tesi ed opinioni su un determinato tema, diramate oltre tutto da punti della Rete tutti potenzialmente collocati su un piano di parità. Inoltre, l'incontro delle opinioni agevolerebbe e probabilmente indurrebbe il costituirsi di comunità virtuali interessate a

---

<sup>25</sup> Nel nostro ordinamento, un discreto esempio di questa dimensione può essere individuata nei portali degli organi politici dello Stato e delle Regioni, particolarmente in quelli delle assemblee legislative.

<sup>26</sup> Esempi concreti di questo genere potrebbero essere i sondaggi in rete o le indagini conoscitive talvolta effettuate dalle autorità amministrative indipendenti.

specifici argomenti, in grado di orientare al momento delle elezioni il voto reale degli appartenenti alla comunità.

In questa stessa dimensione, ancora, potrebbero essere previste istanze istituzionali grazie alle quali le osservazioni del pubblico potrebbero essere se non proceduralizzate ai fini di una decisione almeno prese in carico dai pubblici poteri anche semplicemente come contributo all'istruttoria<sup>27</sup>.

Come si può notare, abbiamo per il momento tenuto fuori dalla base di consistenza della democrazia elettronica quelle utilizzazioni delle tecnologie comunicative, che pure risultano le più realistiche e già sperimentate nella pratica costituzionale di qualche Paese, costituite — si potrebbe dire — dalla mera informatizzazione delle procedure tradizionali (si pensi esemplarmente al voto nelle tornate elettorali). Tali applicazioni, infatti, di per sé considerate, non attengono a nostro avviso ad una nozione rigorosa di democrazia elettronica, dal momento che, pur realizzando significativi avanzamenti nella modernizzazione (intesa soprattutto come incremento di efficienza) del sistema, non risultano frutto di libere scelte in dipendenza di una concezione più o meno attiva del proprio stato di cittadinanza, ma, una volta adottate, si convertono in modalità tecniche prescritte in vista di determinati adempimenti.

In effetti, quando si fa riferimento al cd. « voto elettronico », si rimanda ad un fenomeno di più ampio respiro, relativo alla continua partecipazione alla decisione politica, nella forma appunto della presenza *on-line* del « consultato », che questa volta sfocia — o dovrebbe sfociare — in una facoltà propositiva e/o selettiva e che solo da ultimo si concreta con la comunicazione « telematica » del voto. Con il « voto elettronico » si perseguono obiettivi più ambiziosi di quelli propri dell'automazione delle procedure elettorali<sup>28</sup>; esso esprime in qualche modo metaforicamente la possibilità di manifestare la propria opinione rispetto alle più disparate proposte, siano esse di tipo politico od economico, in qualsiasi momento, e da qualsiasi luogo alla sola condizione di disporre di un accesso alla Rete<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Tuttavia attualmente il massimo di ufficialità si rintraccia al livello delle cd. reti civiche, altrimenti designabili come « portali cittadini », le quali rappresentano uno dei modi « di fare rete » a livello locale. Più specificamente, si tratta di luoghi di partecipazione, progettazione, comunicazione, incontro, scambio di idee su temi riguardanti una determinata « territorialità », ma anche di un concreto mezzo per fornire servizi ed informazioni all'utente. In ciò, peraltro, favorite da quelle che si suole definire « economie di rete », ovvero

dal fatto che all'aumentare dei partecipanti aumenta anche il valore dell'iniziativa. Per interessanti suggestioni sul più generale tema nell'ordinamento francese, cfr. I. PAILLART, *Démocratie locale et nouvelles techniques d'information et de communication*, in *Pouvoirs*, 1995, n. 73, 69 e ss.

<sup>28</sup> Sui vari problemi comunque legati al cd. *e-vote*, cfr. L. CUOCOLO, *Democrazia rappresentativa*, in *Rass. parlam.*, 2001, 979 e ss.

<sup>29</sup> Tuttavia sulla sopravvalutazione per difetto di analisi della realizzabilità

Dal punto di vista metodologico esula dalla sostanza del ragionamento anche il fenomeno del cd. *e-government* in quanto esso concerne la diversa dimensione dei rapporti tra cittadini e amministrazione, involgendo cospicuamente profili di riconfigurazione forte di questa stessa dimensione sia sul piano organizzativo sia su quello funzionale e dell'erogazione dei servizi<sup>30</sup>. Ciò che, se certamente corrisponde ad uno dei capisaldi dello Stato democratico, può in questa sede però essere lasciato al margine di considerazioni attinenti al solo quadro generale della cd. *e-democracy*.

## 7. ASPETTI PROBLEMATICI DELLA DEMOCRAZIA ELETTRONICA.

Tornando dunque a ragionare sul fenomeno in esame, non si può non rilevare come, nonostante i toni entusiastici e adesivi suscitati, la consistenza della democrazia elettronica risulti in fondo alquanto ridotta e, come spesso accade negli studi in argomento, quando si passa dalle parole ai fatti, anche lo sforzo d'immaginazione non vada poi tanto lontano.

In generale, poi, le teorizzazioni in proposito non sembrano prendere nel dovuto conto il problema delle precondizioni perché la democrazia elettronica possa effettivamente decollare.

Non ci si riferisce tanto a quelle attinenti al primo termine dell'espressione, ossia alla democrazia di per sé, la quale, anche se associata all'elettronica, continua per qualcuno ad essere oggetto di un perplessito atto di fede<sup>31</sup>; quanto piuttosto alle precondizioni attinenti al secondo termine che, da un primo e pregiudiziale punto di vista, possono essere riassunte nella nota formula del « *digital divide* », la quale allude alle disuguaglianze di fatto nell'accesso e nella capacità di utilizzo delle tecnologie della « società dell'informazione ». Divario digitale che non riguarda soltanto il Nord e il Sud del mondo, ma che si riscontra anche tra un Paese e l'altro dell'Europa e all'interno di ciascuna realtà ordinamentale.

In secondo luogo, vengono in rilievo le precondizioni specifiche di ciascuna delle dimensioni appena menzionate tra cui, con riferimento alla dimensione informativa, la possibilità di accesso, la completezza, imparzialità o quanto meno la pluralità del voci nonché l'aggiornamento dell'informazione. Per quanto riguarda la dimensione della comunicazione verticale, è appena il caso di segnalare i rischi della sua parzialità o, come è stato detto, di un certo

tecnica della democrazia diretta richiama l'attenzione R. PAGANO, *Informatica e diritto*, cit., 11 e ss.

<sup>30</sup> Al proposito, cfr. L. CUOCOLO, *Democrazia rappresentativa e sviluppo tecnologico*, cit., 962 e ss.

<sup>31</sup> Cfr. l'intervista su *Nomenclatura e democrazia elettronica* rilasciata da U. ECO e consultabile all'indirizzo telematico: <http://www.mediamente.rai.it/biblioteca/biblio.asp?id=125&tab=int>.

tipo di « democrazia campionaria », conseguente al coinvolgimento di una parte esigua della cittadinanza<sup>32</sup>. Ma anche, sull'ultimo dei piani considerati, cioè quello della comunicazione orizzontale, il problema non è fundamentalmente diverso.

Dalla perplessità e dallo scetticismo si passerebbe senz'altro all'allarme vero e proprio se i descritti scenari si rivelassero propizi ad una sostanziale manipolazione del consenso, dato che è intuitivo che, anche con la Rete, si può conoscere solo ciò che viene messo a disposizione, mentre una limitata partecipazione produrrebbe, non solo ad avviso di autorevoli conoscitori della materia, un controllo della politica ridotto e dunque una scarsa efficienza della rappresentanza<sup>33</sup>.

Ma anche a voler emarginare i fattori di pessimismo ed anche le più apocalittiche ipotesi di un totalitarismo elettronico<sup>34</sup>, è talvolta la stessa difficoltà di approccio alle tecnologie a motivare il dissenso in quanto esse « finirebbero per sottrarre all'uomo comune gli elementi di giudizio, sia perché i dati sono troppo elaborati, sia per la scarsa autonomia dei mezzi di comunicazione, sia per il costo delle banche dati »<sup>35</sup>.

Peraltro, gli aspetti problematici della democrazia elettronica non sembrerebbero soltanto a senso unico, dovendosi mettere in conto, secondo alcuni, anche i rischi di un incremento partecipativo dei cittadini alla gestione della cosa pubblica in termini di « populismo elettronico », in base al quale i governanti tenderebbero sempre più frequentemente a condizionare le loro scelte politiche in relazione agli ormai pervasivi sondaggi di opinione, al fine di dare soddisfazione ad esigenze virtuali che non sempre e necessariamente coinciderebbero con i bisogni reali del cittadino-utente<sup>36</sup>.

## 8. PROGETTARE LA DEMOCRAZIA ELETTRONICA.

Le prognosi anche impietose di cui si è appena tentato di fornire una sintesi non devono però — proprio in quanto prognosi — im-

<sup>32</sup> Nel senso cioè utilizzato, ad esempio, da C. MARLETTI, *Agorà elettronica o democrazia campionaria*, in *Teoria politica*, 1989, n. 1, che paventa il rischio della riproposizione di un professionismo politico indotto dalla scarsa disponibilità di tempo dell'uomo medio. Si tratta in realtà di una versione elettronica delle preoccupazioni già espresse nei confronti dei sondaggi demoscopici particolarmente da S. RODOTÀ, *Micromega*, 1994, n. 3, e da A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, cit., 407.

<sup>33</sup> Cfr. D. FISICHELLA, *Intervista*, loc. cit.

<sup>34</sup> Cfr. esemplarmente A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, cit., 399 e ss.

<sup>35</sup> Cfr. N. MATTEUCCI, *Libertà (scienze sociali)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1974, XXIV, 257.

<sup>36</sup> Su sondaggi e cd. sondocrazia, il dibattito si presenta assai ricco e variegato: cfr., ad es., C. DE GIACOMO, *Diritto, libertà e privacy nel mondo della comunicazione globale*, Milano, 1999, 56, ma soprattutto S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, cit., 248 e ss.

pedire che, pur con le cautele e le proporzioni del caso, si faccia luogo ad una progettualità tesa a cogliere le opportunità che sono innegabilmente presenti nelle nuove tecnologie dell'informazione.

Si tratta, d'altro canto, di un passaggio essenziale, se si ritiene che queste nuove dinamiche della democrazia possano, anzi debbano, essere incanalate attraverso importanti revisioni del contesto istituzionale.

Da questo punto di vista è allora pregiudiziale definire con la minor ambiguità possibile l'opzione di fondo. In altri termini, occorre univocamente orientarsi verso quella, tra le diverse democrazie elettroniche, ritenuta preferibile.

Se, ad esempio, come ci pare opportuno credere, non si danno realistiche ed immediate alternative alla cd. democrazia deliberativa approfondita da Habermas, ma non incompatibile con la linea di pensiero di Rawls<sup>37</sup>, è in quest'ottica che vanno soprattutto individuati e resi concreti gli effetti virtuosi della democrazia elettronica sui tre livelli principali dell'investitura a decidere, della ratifica di decisioni già strutturate e della codecisione, dove però i tempi e la portata dell'attuazione dovranno essere assolutamente flessibili e attentamente calibrati in relazione ad un controllabile grado di implementazione di quelle che si sono poc'anzi designate come precondizioni perché il sogno si avveri o peggio non si trasformi in un incubo.

Ci si trova *mutatis mutandis* (e nella speranza di evitare fraintendimenti) in una situazione non dissimile da quella che, attraverso un incremento del livello di scolarità e grazie ad un protagonismo sempre più intenso della base popolare, condusse a suo tempo all'introduzione del suffragio universale. Una situazione dunque non solo *in fieri* ma anche non perfettamente descrivibile dal momento che nessun risultato od assetto finale può essere dato per scontato, potendosi al massimo intuire l'avvenuto secondo qualche profezia — di una « nuova democrazia di massa » in cui però il concetto di massa non annulla l'identità e l'individualità del cittadino che anzi trarrebbe dalla partecipazione condivisa una vera occasione di affermazione delle proprie istanze<sup>38</sup>.

Di qui l'importanza strategica di una sperimentazione empirica e paziente nel quadro della promozione di una cultura politica e sociale innovativa ed aperta alle novità della tecnologia, nel cui ambito, come preconizzato dal Consiglio d'Europa già nel 1997, dovrebbero essere messe in campo le misure legislative destinate a garantire l'uso migliore degli strumenti tecnologici a vantaggio

<sup>37</sup> Cfr. J. RAWLS, *Liberalismo politico*, Milano, 1994, 183 e ss.

<sup>38</sup> Cfr. V. FROSINI, *La democrazia nel XXI secolo*, Roma, 1997, 116. Circa il ruolo

d'integrazione delle tecnologia in parola, cfr. G. TADDEI ELMI, *Informatica, integrazione, cittadinanza*, in *Informatica e diritto*, 1995, 241 e ss.

dei cittadini, conciliando il loro sviluppo con il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo.

Un'attenzione particolare poi, sempre a mente della *Risoluzione* in questione, dovrebbe essere impiegata per evitare l'adozione di regole complicate e di ardua applicazione, che frenerebbero lo sviluppo delle tecnologie reputate necessarie per il bene comune, mentre bisognerebbe dare prova di saggezza nel bilanciamento tra i differenti valori in campo quali la garanzia delle libertà e della riservatezza e la tutela nei confronti dei comportamenti criminali.

In questa prospettiva, non è mancato, particolarmente tra gli esperti britannici<sup>39</sup>, chi ha provato ad elaborare una sorta di *check-list* al fine di testare una ben strutturata democrazia elettronica. Si tratterebbe di dare ingresso ai seguenti principi che in qualche modo riassumono il dibattito in corso sul nostro tema:

1) principio di inclusione indiscriminata, che può considerarsi il riflesso del principio di eguaglianza rispetto al diritto di accedere alla Rete;

2) principio di sicurezza e confidenzialità, che può agevolmente riportarsi al canone costituzionale della segretezza del voto;

3) principio della discussione: in altri termini, bisogna evitare di concepire la democrazia elettronica come un modo di far partecipare i cittadini alle decisioni politiche senza una discussione preventiva e con votazioni attuate in maniera precipitosa (d'altro canto, in questa stessa direzione spingono anche le norme regolatrici dell'istituto referendario);

4) principio di ascolto e di risposta, derivante dalla responsabilità che conforma il mandato rappresentativo;

5) principio deliberativo, da considerarsi attuato quando via sia la presa in carico con soluzioni adeguate delle esigenze che riflettono l'interesse generale;

6) principio di accesso alle informazioni, connotato alla trasparenza funzionale all'attività di controllo sugli eletti;

7) principio della predeterminazione delle forme e degli effetti della partecipazione elettronica quale corollario del principio di legalità generale.

## 9. PROVE DI DEMOCRAZIA ELETTRONICA (RETI CIVICHE, CAMPAGNE ELETTORALI ED ELEZIONI).

Poiché soprattutto le ultime notazioni potrebbero offrire spunto per far considerare eccessivamente teorica la riflessione qui con-

<sup>39</sup> Un efficace rappresentazione dello « stato dell'arte » nel Regno Unito è comunque quella di St. J.N. BATES, *ICT and the New Democracy*, intervento al V

congresso dell'European Association of Legislation; Atene 28-29 novembre 2002 (dattiloscritto).

dotta, si ritiene opportuno dar conto ora di alcune esperienze concrete tra le più significative del settore, per poi conclusivamente dedicare un cenno allo stato della progettazione legislativa nel nostro Paese.

Venendo in primo luogo al panorama internazionale, si può evidenziare come, nei confronti della democrazia elettronica, il massimo di sensibilità si vada manifestando negli ordinamenti di tipo anglosassone (dagli Stati Uniti<sup>40</sup> all'Australia e alla Nuova Zelanda, passando ovviamente per la Gran Bretagna<sup>41</sup> e l'Irlanda<sup>42</sup>), dove, troviamo, infatti, già alcuni esempi nei primi anni '90<sup>43</sup>. Da questo punto di vista, si potrebbe azzardare l'ipotesi che il terreno più fecondo per l'innesto di applicazioni di democrazia elettronica (a carattere informativo, consultivo ma anche deliberativo) sia quello di ordinamenti dove il carattere rappresentativo delle istituzioni non ha fatto scolorire un fondamentale comunitarismo politico né ha emarginato il gusto della discussione diretta tra cittadini e tra questi e le istituzioni. Di una simile situazione, del resto, può considerarsi emblematica la discussione permanente nella famosa Trafalgar Square di Londra. Alla stessa temperie ordinamentale, possono poi ancora ascrivere le esperienze riscontrabili in Olanda e nei Paesi scandinavi<sup>44</sup>.

D'altro canto, non è un caso se proprio negli Stati Uniti si sono sviluppate per prime le cd. reti civiche, che, al momento, restano probabilmente l'esperienza con il grado maggiore di concretezza nella materia che ci occupa. Com'è abbastanza noto, infatti, l'interesse civico per la telematica nasce oltre Atlantico già verso la metà degli 70 » e non a caso per impulso di partecipanti al *free speech movement*<sup>45</sup>.

In questa prospettiva, occorre probabilmente prendere atto che l'attuazione di casa nostra ha in certo modo trascurato la dimen-

<sup>40</sup> Cfr. R.W. BENNET, *E-Democracy in the United States*, intervento al V congresso dell'European Association of Legislation; Atene 28-29 novembre 2002 (dattiloscritto).

<sup>41</sup> Si consulti utilmente la documentazione presente all'indirizzo telematico: <http://www.electoralcommission.org.uk/about-us/modernisingelections.cfm>.

<sup>42</sup> Risulta che una sperimentazione parziale del voto elettronico sia stata fatta a Dublino in occasione del recente referendum per la ratifica del trattato di Nizza (29 ottobre 2002).

<sup>43</sup> Ma, almeno a livello progettuale, non poteva mancare il contributo della « patria » della moderna democrazia diretta: in Svizzera infatti il Consiglio federale ha approvato un rapporto in cui si preconizza un ruolo pilota dell'ordinamento elvetico nella diffusione della cultura della

democrazia diretta: cfr. il *Bericht über den Vote électronique Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte* del 9 gennaio 2002 e reperibile all'indirizzo telematico: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/veD.pdf>. Sul tema cfr. anche H. MURALT MUELLER, *E-Voting: Switzerland's Policies and Projects*, intervento al V congresso dell'European Association of Legislation, Atene 28-29 novembre 2002 (dattiloscritto).

<sup>44</sup> Una panoramica anche veloce sul Web è in grado di offrirne una variegata documentazione e attesta persino l'esistenza di riviste telematiche specializzate nel settore (esemplarmente: *Digital governance* al sito <http://www.cddc.vt.edu/digitalgov/>).

<sup>45</sup> Cfr. P. BORGNA e L. PACCANELLA, *Comunità digitali*, in *Problemi dell'informazione*, 2000, n. 1, 95 e ss.

sione comunitaria del fenomeno per dar luogo a reti civiche di tipo più istituzionale<sup>46</sup> e quindi (nelle ipotesi si maggior rilievo come nel caso di Bologna) per creare nuovi canali di comunicazione tra amministrazione e cittadini<sup>47</sup>.

L'esperienza delle Reti civiche in Italia (si devono citare per le grandi città ancora almeno Milano e Napoli) si segnala anche per aver posto sul tappeto il pregiudiziale problema della qualità del loro gestore. Si ritiene, infatti, da alcuni autorevoli protagonisti del settore, che una rete civica non debba essere gestita né da un soggetto privato, né tanto meno da alcun soggetto pubblico, ma affidata a soggetti autonomi ed imparziali, come potrebbero essere — si dice — le Università, e ciò al fine di garantire al massimo il cd. *Free Net*, ovvero la possibilità di partecipare alla propria rete civica in modo al possibile libero e gratuito. In tale prospettiva, sono state fatte oggetto di critica le tendenze a far gestire la rete civica addirittura da grandi aziende che oltre a monitorarne il contenuto offrono il supporto di *hosting*. Quanto all'affidamento ai Comuni, che sembrerebbero i naturali destinatari della gestione, l'esperienza sembra offrire motivi di perplessità, a causa soprattutto del possibile « ricambio » materiale ed ideologico del portale conseguente al mutamento politico dell'amministrazione.

Se si vuole, infine, una rete civica di dimensioni continentali può essere ritenuta l'iniziativa chiamata « *Your voice* » messa in piedi dalla Commissione europea con il progetto « Politica interattiva » il 3 aprile 2001<sup>48</sup>, destinato, negli intenti della stessa Commissione, a testare l'impatto delle politiche comunitarie sui cittadini e le imprese, attraverso consultazioni a campione che possono essere di tipo passivo, attivo o combinato (attraverso cioè il semplice « cliccaggio » da parte degli interessati, oppure per

<sup>46</sup> Cfr. REGIONE LOMBARDIA, *Scenari di evoluzione della telematica civica nel contesto di internet*, (con un'introduzione di F. DE CINDIO), Milano, 2002, 51.

<sup>47</sup> Tra l'altro, l'esperienza bolognese si segnala per aver messo in campo procedure formalizzate per dare risposta alle esigenze informative e partecipative dei cittadini bolognesi. Ora, nel raggiungimento di questo ambizioso traguardo, l'amministrazione comunale si è mossa innanzi tutto nella direzione di garantire (in via preliminare) l'accesso al sito della città: ciò non solo organizzando corsi e programmi di alfabetizzazione alla rete attraverso il Comune, ma anche collocando terminali in rete in punti strategici della città (uffici, poste, tabaccherie, stazioni, etc.); quindi, garantendo il diritto all'informazione sulla città ed in ultimo, permettendo la cd. interatti-

vità, tra Comune e cittadini, ovvero, tra l'altro, la possibilità di partecipare a discussioni, forum, dibattiti su determinate questioni riguardanti la *civitas* dando cioè l'opportunità di contribuire in qualche modo alla gestione in prima persona della cosa pubblica.

<sup>48</sup> Reperibile all'indirizzo telematico: [http://europa.eu.int/yourvoicel/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/yourvoicel/index_it.htm), dove si offre, tra l'altro, la possibilità di consultazioni nel senso che « chi desidera esprimere la propria opinione sulle politiche UE ed influenzarne l'andamento può partecipare al processo decisionale europeo rispondendo ai sondaggi d'opinione relativi ad uno dei molti settori di attività » e di « discussioni » consistenti appunto nella discussione *on-line* degli argomenti del giorno con i *leader* europei sui temi dell'Unione europea e del suo futuro.

mezzo della corrispondenza elettronica o ancora attraverso entrambi questi mezzi)<sup>49</sup>.

Un altro importante livello su cui si registrano concrete applicazioni di democrazia elettronica è quello dell'utilizzo della Rete per le campagne elettorali. Si tratta, è vero, di una dimensione a cavallo tra quella istituzionale e quella politica, ma ineludibilmente afferente al tessuto democratico di una società e quindi anche della democrazia elettronica.

Peraltro su questo fronte, esistono già interessanti ricognizioni alle quali conviene qui dunque rinviare<sup>50</sup>: ciò che invece occorre ancora una volta segnalare è la peculiarità della Rete rispetto alle problematiche che toccano l'uso degli altri *mass-media* in periodo di campagna elettorale (e non solo). Tali problematiche, che possono rievocarsi con la formula della cd. *par condicio*, sembrano infatti per internet assai meno rilevanti proprio per effetto del carattere strutturalmente democratico del fenomeno, con che — s'intende — se ne garantisca diffusamente l'accesso, restando invece ferma l'operatività generale della disciplina dei sondaggi (come del resto già chiarito in un parere reso dall'Autorità garante delle comunicazioni), pur con tutte le intuibili difficoltà di controllare informazioni diffuse a livello planetario.

Quanto all'esercizio del diritto di voto, si è già osservato come il discorso puramente tecnico concerna più l'«elettronica nella democrazia», tuttavia, la relativa pratica ha una grande importanza per quanto riguarda l'educazione elettronica alla politica ed anzi — come già rilevato<sup>51</sup> — costituisce un indice assai rivelatore dei problemi legati al *digital divide* vale a dire al grado di alfabetizzazione elettronica indispensabile per utilizzare proficuamente e correttamente le nuove tecnologie.

Da questo punto di vista però l'esperienza induce un certo ottimismo se ordinamenti non appartenenti al cosiddetto primo mondo hanno dimostrato di poter ricorrere senza soverchi problemi al voto elettronico: è il caso, ad esempio, praticamente pionieristico del Brasile<sup>52</sup>, quando ordinamenti di ben altra tradizione democratica sono riusciti invece a rimanere impastati nel conteggio delle tradizionali schede cartacee in un analogo frangente (si ricordi la controversia Bush-Gore negli USA giunta fino alla Corte Suprema)<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Preziosi spunti di riflessioni offrono anche le varie sperimentazioni d'Oltralpe brillantemente commentate da E. NEVEU, *Une société de communication?*, 3<sup>a</sup> ed., Paris, 2001, 54 e ss.

<sup>50</sup> Cfr., particolarmente A.G. OROFINO, *L'«e-vote»*, in F. SARZANA DI S. IPPOLITO, *E-Government*, Piacenza, 2003, 363 e ss.

<sup>51</sup> In questi termini, cfr. S. BENTIVEGNA, *Politica e nuove tecnologie*, cit., 152.

<sup>52</sup> Un nutrito dossier sulle elezioni presidenziali brasiliane del 2002 è reperibile all'indirizzo telematico: <http://www.tse.gov.br/eleicoes/eleicoes2002/index.html>.

<sup>53</sup> Sui benefici della telematica applicata alle votazioni cfr. V. FROSINI, *La de-*

## 10. LA DEMOCRAZIA ELETTRONICA E L'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO (PRIMI SPUNTI DI RIFLESSIONE).

Conclusivamente (ma si tratta all'evidenza dell'inizio di una nuova riflessione (a cui qui si può semplicemente accennare) è opportuno riservare qualche considerazione alla collocazione del tema trattato nel nostro quadro ordinamentale.

Si tratta, accedendo alla già indicata concezione della democrazia elettronica come fattore d'integrazione della democrazia rappresentativa, di appurarne il possibile ruolo a Costituzione per così dire « invariata ».

Venendo tuttavia in gioco una caratterizzazione fondamentale del sistema, quale è quello della sua democraticità, non può omettersi preliminarmente di ricordare come la Costituzione italiana ponga in maniera pressoché esclusiva sulla formula della democrazia rappresentativa, costituendo l'espressione più ampia di democrazia diretta, ossia il referendum, semplicemente un temperamento simbolico e residuale del modello rappresentativo (la sua storica sovraesposizione si deve, com'è noto, più alle debolezze e alle ambiguità della rappresentanza che alla sua configurazione sistemica). Nello stesso tempo, la rappresentanza elettiva costituisce la « forma » più cospicua nella quale deve incanalarsi, a tenore dell'art. 1, 2° comma, della Carta fondamentale, e con il concorso costituzionalmente garantito delle formazioni partitiche (art. 49 Cost.), la stessa sovranità popolare.

*mocrazia nel XXI secolo*, Roma, 1997, 31. Un'approfondita disamina delle campagne elettorali « nella ragnatela del web » si deve ancora a S. BENTIVEGNA, *Politica e nuove tecnologie*, cit., 97 e ss. Ma anche in Italia si è cominciato a fare qualche limitata sperimentazione dapprima nella città di Avellino, in occasione del referendum sulla revisione del Titolo V della Costituzione dell'ottobre 2001, e successivamente a Campobasso e a Cremona, in occasione del voto amministrativo tenutosi il 26 maggio e rispettivamente di una consultazione su temi locali effettuata il 17 novembre di quest'anno (cfr. sul sito del Ministero dell'Interno: [http://www.mininterno.it/news/pages/2002/200211/news\\_000017704.htm](http://www.mininterno.it/news/pages/2002/200211/news_000017704.htm)).

In proposito, merita, tra l'altro, menzione il progetto parzialmente finanziato dalla Commissione Europea e con un finanziamento complementare da parte di varie industrie del settore telecomunicativo e avente come *partners* alcune università europee, concernente un sistema innovativo di cyber-voto per terminali internet e cellu-

lari, al quale però non è associato alcun soggetto pubblico o privato del nostro Paese, che invece, attraverso le precitate sperimentazioni, partecipa al Progetto di voto elettronico denominato *E-Poll*, cofinanziato per il 50% dalla Direzione Generale per la Società dell'Informazione della Commissione Europea e per il 50% dal partenariato costituito dal Ministero dell'Interno, da Ancitel e dalla Siemens Informatica (che funge da coordinatore del Progetto). Pare che il buon successo di questa sperimentazioni possa preludere ad un suo allargamento nelle prossime amministrative generali. Infine, un cenno va riservato anche al Progetto denominato « *True-Vote* », anch'esso di origine comunitaria, destinato ad implementare le tecnologie di rete e crittografiche nello svolgimento di consultazioni e sostenuto da un Consorzio di cui fanno parte soggetti di cinque Paesi dell'Unione, tra cui Autorità di certificazione, Università, Istituti demoscopici e la CGIL Lombardia (la democrazia elettronica nel sindacato?).

Con questa apparentemente semplice eppur fondamentale chiave di lettura, possono ancora leggersi sia la disciplina (peraltro comune ad altri ordinamenti di stessa matrice costituzionalistica) che tende a limitare il ricorso ai sondaggi<sup>54</sup> in quanto ritenuti, a certe condizioni, possibili fattori di distorsione e di competizione con le forme istituzionali di manifestazione della volontà politica del corpo elettorale<sup>55</sup>, sia ancora — almeno in via di principio — le cautele previste nei confronti della comunicazione elettorale e politica affinché l'opinione dei consociati si formi in maniera al possibile genuina, riflessiva ed informata<sup>56</sup>.

È pertanto con un quadro siffatto che deve misurarsi, almeno nella sua « fase ascendente », la democrazia elettronica, non potendo in altri termini aspirare a mettere in campo moduli sostitutivi o surrogatori (si prescinde qui dai problemi — enormi — di fattibilità, adeguatezza, efficacia e sicurezza) dei « modi » con cui legittimamente può esercitarsi la sovranità popolare (laddove problema del tutto diverso è, per quanto già rilevato in precedenza, il ricorso alla strumentazione telematica per agevolare o rendere persino di più ampia portata quegli stessi « modi »: si pensi esemplarmente alla possibile riduzione dell'astensionismo involontario), ferme restando le caratteristiche del voto così come individuate dall'art. 48 Cost. (particolarmente la segretezza e la personalità)<sup>57</sup>.

È dunque piuttosto sul piano delle « precondizioni » democratiche che la tecnologia in parola risulta in grado di segnare una svolta decisiva, nella misura cioè in cui essa avvantaggi il dibattito e il controllo democratico sull'esercizio del potere, incontrandosi su quello stesso piano con la « fase discendente » della democrazia elettronica, ossia con l'allestimento di nuove modalità (queste certamente compatibili con i principi costituzionali) per le istituzioni rappresentative e di governo di rapportarsi con la società civile<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. l'art. 8 della l. 22 febbraio 2000, n. 28.

<sup>55</sup> Sia qui sufficiente il rinvio a C. MORTATI, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, sub art. 1, 21 e s.

<sup>56</sup> Cfr. ancora la l. 22 febbraio 2000, n. 28, nonché la l. 10 dicembre 1993, n. 515 e la più risalente l. 4 aprile 1956, n. 212.

<sup>57</sup> Da parte nostra, si può forse avanzare il suggerimento di evitare di procedere in questa materia in maniera episodica, spontanea e parcellizzata: tutte queste sono caratteristiche antitetiche al concetto di Rete, mentre comunque l'elaborazione di un grande quadro di principi varrebbe preventivamente ad orientare ogni iniziati-

va futura e a creare l'indispensabile raccordo con il quadro istituzionale esistente (e non è escluso che anche questo per un virtuoso effetto di *feed-back* non ne riceva qualche beneficio). Una proposta più particolare sarebbe quella di allestire per le applicazioni di democrazia elettronica una Rete nazionale dedicata sulla falsariga della RUPA ed anzi appoggiata ad essa, dove le esigenze di velocità del traffico, di confidenzialità e di sicurezza potrebbero essere meglio soddisfatte.

<sup>58</sup> Al proposito non può omettersi di segnalare il contributo che per comune consenso sta avendo internet nel dibattito pubblico e tra gli stessi specialisti nell'allestimento della futura « Costituzione » europea: un accenno in tal senso in P. Häberle,

Non v'è del resto alcun pregiudiziale motivo per dubitare che grazie ad una simile virtuosa sinergia il rapporto tra cittadini e rappresentanti esca in varia misura positivamente riconfigurata. Su questa linea (e siamo alla precitata « fase discendente »), un ruolo essenziale possono giocare le politiche informative praticamente in tempo reale che le nuove tecnologie propiziano sull'attività delle assemblee elettive. Da questo punto di vista, è possibile ulteriormente distinguere tra una finestra aperta sull'operato dell'organo nel suo complesso e tra quelle che ogni singolo componente della rappresentanza può aprire sul proprio personale operato (per quanto riguarda il nostro Paese, è possibile dire che, mentre sul primo versante, si notano già iniziative di grande rilievo come i portali parlamentari o del governo, sul secondo si assiste ad una certa resistenza o forse scetticismo)

Su un diverso piano, più interattivo, potrebbero collocarsi iniziative ufficiali incentrate su *forum* di discussione pubblica diretta tra rappresentanti e rappresentati<sup>59</sup>, la cui consistenza potrebbe ad un certo momento essere riversata negli atti parlamentari. Qui occorre però non sopravvalutare — nemmeno a fini di propaganda — la portata della discussione che non potrebbe mai attingere in maniera formale ad una vera e propria attività propositiva od emendativa di attività parlamentari in corso.

Non estraneo a questo ordine di idee dev'essere inoltre ritenuta l'estensibilità delle suddette prassi di democrazia elettronica ai gruppi parlamentari e agli stessi partiti politici di cui i gruppi, com'è noto, costituiscono le proiezioni parlamentari nel nostro sistema (l'esperienza mostra tuttavia che il ricorso alla Rete è stato perseguito, non per pura vetrina, soprattutto da formazioni politiche in posizione di polemica con i partiti più propriamente « parlamentari »).

Ma (e ritorniamo qui al piano delle « precondizioni » democratiche) è nel potenziamento del ruolo comunicativo, informativo e critico che le nuove tecnologie hanno prodotto a favore dell'esercizio delle tradizionali libertà civili e politiche che va probabilmente (per il momento, ma chi sa per quanto tempo ancora) individuato il senso più autentico della democrazia elettronica.

Si tratta peraltro di profili già abbastanza indagati<sup>60</sup>, che in questa sede ci si limita semplicemente ad evocare, preferendo in-

*Il giurista europeo di fronte ai compiti del nostro futuro costituzionale comune*, relazione tenuta a Roma il 21 marzo 2003 nell'ambito dell'Osservatorio costituzionale (dattiloscritto, ma reperibile anche all'indirizzo: <http://www.luiss.it/semcost/>)

<sup>59</sup> Non ci si nasconde l'eventualità che di fatto non sia il parlamentare a parteci-

pare personalmente alla discussione ma un suo incaricato (ciò che però dovrebbe trasparire a dispetto dell'opacità della Rete).

<sup>60</sup> Sia consentito inoltre il rinvio a P. COSTANZO, *Profili costituzionali di internet*, in E. TOSI (cur.), *Diritto di internet e dell'e-business*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, 2003, 34 e ss.

vece sottolineare come, da questo stesso punto di vista, probabilmente non è la democrazia che deve diventare elettronica quanto l'elettronica che deve diventare democratica<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Ciò che, al di là del facile slogan, rinvia più seriamente al problema delle politiche pubbliche nel settore della società dell'informazione e rispetto a cui, come illustra assai bene A. MATTELART, *Storia della società dell'informazione*, cit., 98 e ss., sono individuabili (del tutto prevedibilmente) due diversi approcci: quello statutense che fa appello alle logiche del mercato con le quali sono però ritenute incompatibili tanto la tutela statale nel settore quanto l'egemonia di determinati gruppi

industriali, e quello europeo tendente, peraltro non senza forti ambiguità e contraddizioni, a mantenere intatto un qualche ruolo determinante dello Stato. Sulle problematiche connesse alla privatizzazione della banda trasmissiva, cfr. anche J. RIFKIN, *L'era dell'accesso*, 297 e ss. Sulla più generale problematica, riflessioni di grande interesse sono effettuate da L. LOMBARDI VALLAURI, *Democraticità dell'informazione giuridica e informatica*, in *Informatica e diritto*, 1975, 1 e ss.