

PASQUALE COSTANZO

QUALE PARTECIPAZIONE POLITICA ATTRAVERSO LE NUOVE TECNOLOGIE COMUNICATIVE IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La Rete e la generale implementazione dei diritti individuali. — 3. Dalle radio libere al videotel: vagiti di partecipazione tecnodemocratica in Italia. — 4. I partiti e i movimenti politici alla prova della Rete. — 5. Il controllo della Rete tra rischi reali per la libertà internetiana e velleitarismo autoritario. — 6. Le campagne elettorali in internet nel prisma del legislatore. — 7. Le nuove tecnologie al servizio delle istituzioni. — 8. *Segue*: in particolare l'attività parlamentare e la produzione normativa statale. — 9. Brevi considerazioni conclusive.

1. PREMessa.

Introducendo queste rapide riflessioni sul tipo e sul grado di partecipazione politica che le (ormai, per vero, non più tanto) nuove tecnologie comunicative stanno attualmente consentendo nel nostro ordinamento, può essere di qualche significato iniziare citando la manifestazione svoltasi a Roma il 20 febbraio 2010, davanti all'ambasciata degli Stati Uniti, al grido di « *Mr President help internet in Italy* »¹. Da parte degli aderenti, si era pensato, appunto, d'invocare l'aiuto del Presidente Obama, noto per il suo spiccato *feeling* con la Rete, in merito ad un decreto legislativo che il Governo italiano stava apprestando², la cui occasione era

¹ Le immagini più significative della manifestazione sono reperibili in <http://www.youtube.com/watch?v=H-e0dubB-nU>. Si noti, sin d'ora, come l'iniziativa fosse stata promossa e organizzata tramite il web (segnatamente, attraverso la diffusione dell'iniziativa su siti, blog privati e « luoghi virtuali » d'incontro telematico come Facebook), secondo quanto indicato in <http://www.byoblu.com/Lang/it-IT/page/MrPresident-help-internet-in-Italy!.aspx>.

² Trattasi dello schema di decreto legislativo (poi approvato, dal Consiglio dei Ministri, il 1° marzo 2010 e quindi) trasfuso nel D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 44, Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al

coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive. Si noti, tra l'altro, che tale decreto, meglio noto come « Decreto Romani » (dal nome dell'allora Sottosegretario, Paolo Romani, divenuto in seguito Ministro dello Sviluppo Economico) è intervenuto, incidendo in maniera rilevante sul D.Lgs. 31 luglio 2005, n. 177, Testo unico della radiotelevisione, sicché giustificate appaiono le critiche per cui una modifica così importante della materia radiotelevisiva sia avvenuta per la prima volta senza la pubblicità che accompagna i dibattiti parlamentari (cfr. R. ZACCARIA, Di-

fornita certamente dall'attuazione della direttiva dell'Unione europea 2007/65/CE (c.d. direttiva «servizi di media audiovisivi senza frontiere»), ma che, anche secondo autorevoli osservatori, stava per essere surrettiziamente utilizzata come veicolo per introdurre stringenti limitazioni all'uso di internet nel nostro Paese.

Per vero, ficcanti critiche nei confronti del progetto di decreto erano state già espresse sia dalla stessa Autorità garante per le comunicazioni, secondo cui ci si sarebbe trovati di fronte ad un filtro generalizzato su internet e, nello stesso tempo, inefficace, perché costituito da un filtro burocratico *a priori*³; sia anche in sede parlamentare, al momento dell'espressione del parere sulla bozza del medesimo decreto, registrandosi, in merito, persino le critiche *bi-partisan* di esponenti delle opposizioni e della maggioranza di governo⁴.

Ora, francamente, non si saprebbe dire se il Presidente Obama abbia davvero potuto inserire nella sua agenda, tra la marea nera nel Golfo del Messico ed il ritiro dei soldati dall'Afghanistan, il problema: sta, però, di fatto che il decreto in questione, nella sua stesura finale, è risultato in gran parte depurato dei contenuti manifestamente collidenti con la libertà della Rete, anche se, a parere di alcuni, esso avrebbe conservato un carattere «autoritario», almeno in quanto avrebbe inteso costringere i servizi di *live streaming* e consimili a munirsi di un'autorizzazione ministeriale⁵.

Se quest'ultimo rilievo fa comprendere come, sul tappeto, non ci sia solo il problema della libertà della Rete, ma, ancora una volta, anche quello del complessivo assetto dell'emittenza televisiva (che, com'è noto, assilla il nostro Paese ormai da decenni), non è tuttavia di quest'aspetto che si vuole in questa sede ragionare, limitandoci solo a richiamare l'attenzione su una situazione piuttosto problematica, nella quale la partecipazione politica non si presenta particolarmente agevolata dai media, essendo, tra l'altro, la televisione monopolizzata e/o fortemente condizionata da un plateale conflitto di interessi; mentre la stampa è attanagliata da problemi di sussistenza e, perciò, in gran parte dipendente dalle provvidenze erogate da quello stesso potere pubblico che dovrebbe controllare, e costretta, inoltre, a questuare risorse pub-

ritto dell'informazione e della comunicazione, 7^a ed., Padova, Cedam, 2010, 295.

³ Cfr., al proposito, *Calabro: un filtro su Internet? Decreto restrittivo e inefficace* sul quotidiano *La Stampa* del 2 febbraio, secondo cui non era certamente «un caso» che «nessun paese occidentale [avesse] adottato la soluzione Romani».

⁴ Alla posizione nettamente contraria delle opposizioni, infatti, si sono aggiunte anche «le condizioni» dettate dalla Lega e dallo stesso PdL per il parere favorevo-

le al decreto (v. partic. il Resoconto delle Commissioni riunite VII - Cultura, scienza e istruzione - e IX - Trasporti, poste e telecomunicazioni - della Camera dei deputati di martedì 19 gennaio 2010, e il Resoconto del 4 febbraio 2010 della Commissione lavori pubblici, comunicazioni del Senato).

⁵ Per vero, in proposito, potrebbe risultare decisiva la regolamentazione apprestata, in via attuativa, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

blicitarie, anch'esse appannaggio, in larga misura, del duopolio RAI-Mediaset.

Sicché, in un quadro siffatto, non sorprende che internet possa apparire agli occhi dell'*establishment* quasi una « scheggia impazzita », suscitando, come vedremo ancora nel prosieguo, ripetute tentazioni di « normalizzazione ».

È, pertanto, in un quadro siffatto che occorre considerare, in primo luogo, le modalità con cui internet ha agevolato e/o implementato il grado di partecipazione politica di gruppi e di individui; e, quindi, il processo, per così dire, di metabolizzazione delle applicazioni di Rete da parte delle stesse istituzioni: vale a dire, in che misura le nuove tecnologie hanno finora inciso sull'attività dei poteri pubblici, eventualmente riconfigurando le modalità d'esercizio di classiche attribuzioni.

Cercheremo, pertanto, di sviluppare questo schema binario, avvertendo, tuttavia, che ci si dovrà necessariamente arrestare alla superficie dei fenomeni descritti, dato che ciascuno di essi, indubbiamente meriterebbe un'indagine specifica e approfondita.

2. LA RETE E LA GENERALE IMPLEMENTAZIONE DEI DIRITTI INDIVIDUALI.

Principiando, dunque, dall'impatto che l'avvento della Rete ha avuto sulla società civile, non sarà ancora inutile distinguere diversi scenari, facendo nostra una nozione della partecipazione politica, per cui (a parte l'esercizio del voto, che si presenta, peraltro, come un'attività intermittente e di carattere puntale) ciò che soprattutto rileva è l'interesse continuativo e multiforme per la cosa pubblica, che può, infatti, manifestarsi:

- nella dimensione informativa,
- nella concreta adesione a manifestazioni ed eventi,
- in forme più stabili di vita associativa,
- o, anche, con riferimento al momento elettorale,
- nel supporto offerto a candidature e, in genere, allo svolgimento di campagne elettorali e referendarie,

fino, cioè, a lambire, ma mai a coincidere con la situazione di chi riveste una carica elettiva o di governo, trattandosi, in questo caso, di una dimensione non più « semplicemente » partecipativa, ma propriamente istituzionalmente protagonista.

In questa prospettiva, il discorso sarebbe ancora suscettibile di divaricarsi a seconda che si guardi ai comportamenti individuali o a fenomeni di carattere più integrato o relazionale, pur se, rispetto ad entrambe queste accezioni, internet si è ben presto rivelato uno strumento formidabile al servizio dell'informazione, del dibattito critico, dell'iniziativa, e del controllo diffuso della pubblica opinione: fattore che caratterizza, com'è noto, le moderne società politiche, almeno, da quando la stampa periodica s'è fatta vuoi vei-

colo della pubblicità del comportamento dei governanti, vuoi tribuna delle reazioni e del giudizio dei governati⁶.

Benché la Rete si sia rivelata propizia anche a farsi motore propulsivo di accadimenti e fattore aggregante di nuove relazioni personali, è, dunque, sul piano informativo e comunicativo che essa ha dispiegato inedite e robuste potenzialità.

Questa circostanza, com'è noto, non è per tempo sfuggita alla Corte Suprema americana, che ha riconosciuto senza esitazioni in internet un nuovo ed originale mezzo di comunicazione e di veicolazione del pensiero, oltre tutto insuscettibile di essere assoggettato alla regolamentazione propria di altri *media*⁷ (di talché, di fronte alla *freedom of speech* garantita dal Primo Emendamento, sono persino parse recessive situazioni come la tutela dei minori nei confronti del discorso osceno e, più di recente, la diffusione di video con violenze sugli animali)⁸. Nel pensiero della Corte Suprema ha fatto evidentemente premio la strumentalità della Rete rispetto alla più generale libertà di manifestazione del pensiero e d'informazione, che, nella sua costante e risalente giurisprudenza, va difesa nei confronti dei poteri pubblici e dell'Esecutivo in particolare.

A tale posizione, può agevolmente affiancarsi anche quella della Corte di Cassazione italiana, secondo cui la rete *web* è un luogo dove il diritto di espressione deve trovare ingresso in tutte le sue forme a prescindere dalle modalità proprie della stampa, dato che i diritti di cronaca e di critica discendono direttamente — e senza bisogno di mediazione alcuna — dall'art. 21 Cost. e non sono riservati solo ai giornalisti o a chi fa informazione professionalmente⁹: « Chiunque, pertanto, e con qualsiasi mezzo (anche tramite internet), può riferire fatti e manifestare opinioni e chiunque — nei limiti dell'esercizio di tale diritto (limiti, da anni, messi a punto dalla giurisprudenza) — può produrre critica e cronaca »¹⁰.

⁶ Qui la citazione d'obbligo è all'ormai classico studio di J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica* (trad. it. di A. Illuminati A., F. Masini F. e W. Perretta W.), 2ª ed., Bari, Laterza, 2006.

⁷ Cfr. S.C. U.S., *Reno, Attorney General of the United States, et al. v. American Civil Liberties Union et al.*, no. 96-511, March 19, 1997 - June 26, 1997 (in <http://www.law.cornell.edu/supct/html/96-511.ZX.html>). Com'è noto, a tale decisione si è approdati in sede d'appello dopo che, da parte della Corte Federale degli Stati Uniti, Distretto orientale della Pennsylvania, era stata emessa l'11 giugno 1996 una prima sentenza d'incostituzionalità (v. la nella traduzione di V. Zeno Zencovich in questa *Rivista*, 1996, 604 ss.). In argomento, cfr. P. COSTANZO, *Profili costituzionali di internet*, in E. TOSI (cur.), *Di-*

ritto di internet e dell'e-business, 3ª ed., Milano, Giuffrè, tomo I, 74 s.

⁸ Cfr. S.C. U.S., *United States v. Stevens, Certiorari to the United States Court of appeals for the Third Circuit*, no. 08-769, October 6, 2009 - April 20, 2010 (in <http://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-769.pdf>, su cui cfr. C. Hanna e P. Vesilina, *Preview of United States v. Stevens: animal law, obscenity, and the limits of government censorship*, in http://www.charlestonlawreview.org/docs/archives/IV_1.pdf).

⁹ Cfr. P. COSTANZO, *Libertà di manifestazione del pensiero e « pubblicazione » su Internet*, in questa *Rivista*, 1998, 370 e ss.

¹⁰ V. Corte cass., sez. V, pen., sent. 25 luglio 2008, n. 31392, reperibile, tra l'altro, in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=43603>.

Per altro verso, se si condivide l'opinione che « lo stesso tasso di democraticità di un sistema » debba « essere misurato tenendo conto della quota di informazioni rilevanti che circolano al suo interno: e ciò soprattutto se il carattere democratico di un sistema viene strettamente associato alla visibilità dei diversi processi politici ed amministrativi che lo caratterizzano », non potrà neanche dubitarsi della « correlazione tra condizioni della democrazia e tecnologie che, appunto, rendono possibile una circolazione più elevata di informazioni, insieme a modalità del tutto nuove del loro trattamento »¹¹. Del resto, più in generale, come avvertiva, già circa vent'anni fa Dahrendorf: « I mezzi di comunicazione sono importanti di fatto, e forse dovrebbero assumere più importanza anche nella teoria costituzionale »¹².

Fortunatamente, l'informazione e la comunicazione politica, non meno che quella commerciale, hanno presto intuito e cercato di sfruttare appieno le nuove opportunità offerte da internet, visto come un mezzo finalmente accessibile a tutti e ad un basso costo: si rammenti come la libertà di pensiero proclamata dall'art. 21 Cost. abbia trovato riscontri concreti solo sul piano della semplice « manifestazione », dato che la diffusione, che richiede strumentazioni adatte a prolungare la portata della voce, è rimasta appannaggio di pochi sia per la nota limitatezza delle risorse trasmissive radio-televisive (almeno fino all'avvento della tecnologia digitale) ed il rilevante ammontare degli investimenti necessari, sia per gli intoppi creati dallo stesso legislatore ai mezzi di diffusione cartacea (sistema ordinistico della professione di giornalista e quant'altro)¹³.

Non è pertanto un caso che le potenzialità comunicative del mezzo in questione siano state intercettate dalla c.d. stampa telematica e, più in generale, dai c.d. *blogs* informativi, generando forme inedite di giornalismo partecipativo e mettendo in tensione una normativa progettata per un'informazione erogata con i tradizionali mezzi di carattere unidirezionale¹⁴. Ma la Rete ha mostrato capacità implementative straordinarie anche per la libertà di comunicazione (si pensi, esemplarmente, alla posta elettronica, alle c.d. *chat*, ai *newsgroups*, alle teleconferenze, ai c.d. *social network*). Ancora: le particolari caratteristiche della Rete (segnatamente, la facilità e la globalità delle comunicazioni) sono state

¹¹ Così S. RODOTÀ in *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004, 9 s., ed in senso analogo, tra gli altri, già V. ONIDA, *Riflessioni sullo stato del diritto all'informazione in Italia*, in *Pol. dir.*, 1988, 304.

¹² Così R. DAHRENDORF, *Il conflitto sociale nella modernità. Saggio sulla politica della libertà*, Bari, Laterza, 1989, 70.

¹³ Cfr. P. COSTANZO, *The impact of*

new technologies, fundamental liberties and the Italian legal system: an Overview, in S. FLOGAITIS, U. KARPEN e A. MASUCCI, *E-Government and E-Democracy*, Esperia Publications Ltd, London, 2006, 254.

¹⁴ Cfr. P. COSTANZO, *Il blog tra vocazione libertaria della Rete e limiti costituzionali della manifestazione del pensiero*, in *Informatica e Diritto* (numero speciale: *Studi in memoria di Isabella D'Elia Ciampi*), 2008, nn. 1/2, 57 e ss.

percepite come congeniali anche alla promozione e allo sviluppo della libertà di associazione, dato che, alla sua essenza non pertiene necessariamente il raduno personale dei soci, sibbene la sola possibilità di raccordi comunicativi nei momenti in cui la volontà associativa si forma, e si determina l'indirizzo collettivo.

Da un punto di vista sistemico, infine, date le particolari modalità di utilizzo della Rete, che esigono un'attitudine attiva del fruitore, si potrebbe dubitare che possano valere, anche per essa, le parole dello studioso inglese di *media* Bob Franklin, per cui, nella democrazia mediatica, la politica alla pari del calcio sarebbe diventata un'attività da poltrona, al punto che «assistere alla gara seduti comodamente in soggiorno avrebbe finito per sostituire la necessità di giocare sul campo»¹⁵. E, qui, il pensiero corre ad espressioni ormai invalse come quella di «democrazia elettronica»¹⁶, la cui polisemia, però, è abbastanza estesa da esigere ulteriori precisazioni¹⁷: andandosi da un'idea di mero sussidio ad attività tipiche della democrazia rappresentativa, quali esemplarmente l'esercizio del suffragio, a quella di un sostegno ad essa, in una logica non diversa da quella che sostiene l'innesto nel sistema di momenti referendari¹⁸, fino al limite estremo della sostituzione di tutte le istanze mediatrici e rappresentative, stimandosi finalmente risolto, dalla capacità di «clic» generalizzato, il problema che ha sempre tormentato i propugnatori della democrazia diretta integrale, ossia l'impossibilità del simultaneo congresso fisico dei cittadini¹⁹.

3. DALLE RADIO LIBERE AL VIDEOTEL: VAGITI DI PARTECIPAZIONE TECNODEMOCRATICA IN ITALIA.

Fatte queste generali considerazioni introduttive, pare opportuno ricordare come, ancor prima dell'avvento di internet, non

¹⁵ Cfr., al riguardo, per tutti B. FRANKLIN, *Packaging Politics: Political Communications in Britain's Media Democracy*, London, Edward Arnold, 1994, 197.

¹⁶ In argomento la letteratura può dirsi ormai copiosa; ci limitiamo qui a menzionare, tra gli studi più recenti, quelli di S. Rodotà, *Diecitesis sulla democrazia continua*, in D. DE KERCKHOVE, A. TURSI (curr.), *Dopo la democrazia?*, Milano, Apogeo, 2006, 149 e ss.; G. TOCCI, *Governance urbana e democrazia elettronica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006; D. PITTÈRI, *Democrazia elettronica*, Laterza, Roma-Bari, 2007; W. D'AVANZO, *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della pubbli-*

ca amministrazione digitale, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009; e C. FORMENTI, *Se questa è democrazia. Problemi e paradossi della politica on line*, S. Cesario di Lecce, Manni, 2009.

¹⁷ Cfr. P. COSTANZO, *La democrazia elettronica. (Note minime sulla c.d. e-democracy)*, in questa Rivista, 2003, 465 ss.

¹⁸ Sul punto, cfr. A. VALASTRO, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e diritto*, 2008, 483.

¹⁹ Sul più generale tema, si rammentino le capitali osservazioni di N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 2005, 41 ss.

siano mancate in Italia esperienze di allargamento della partecipazione politica — celebrate come vere e proprie « *performances* »²⁰ da parte non solo della giuspubblicistica ma anche della letteratura e persino del teatro²¹ — sulla scorta delle novità tecnologiche che si erano già prodotte nel mondo della comunicazione *latu sensu* intesa²².

Se, infatti, alla c.d. liberalizzazione dell'etere su scala locale, fece seguito, per la colpevole inerzia del legislatore e nonostante i ben chiari moniti della Corte costituzionale italiana, la famigerata « giungla delle frequenze », un capitolo a parte può, però, essere rappresentato dal fenomeno delle c.d. radio libere, intese, cioè, a « liberare » l'informazione dagli *omissis* e dai travisamenti del servizio pubblico in un'ottica di controinformazione e di partecipazione.

Della nuova libertà di trasmettere, specie dopo la sentenza n. 202 del 1976 della Corte²³, approfittarono, in particolare, le radio impegnate nell'arena politica e sociale, persino con la cronaca in diretta delle manifestazioni che costellarono gli anni '70 (valgano, per tutte, gli esempi di Radio Popolare a Milano o di Radio Alice a Bologna). Una nuova cultura dei *media* si stava, dunque, diffondendo, trasformando la radio in uno strumento di partecipazione diretta, in un « luogo virtuale » nel quale si riconoscevano persone accomunate dagli stessi valori e sensibilità, nonché in uno spazio di comunicazione teso a coagulare e amplificare le energie giovanili, le rivendicazioni dei movimenti sociali e l'azione diretta sul territorio. L'obiettivo era dar voce a chi non l'aveva: alle minoranze, a chi era escluso dai *media* tradizionali e a chiunque volesse esprimere liberamente la propria opinione. Venivano affrontati temi importanti per l'epoca come il ruolo della donna, le lotte degli operai e degli studenti, veniva promossa e trasmessa l'arte, la musica alternativa, rivolgendosi per lo più ai giovani, informando e sperimentando forme nuove di linguaggio, di comunicazione, di contatto e di partecipazione.

Certo: a trent'anni e più da quegli avvenimenti, sembrano davvero poche le emittenti radiofoniche che resistono, essendo prevalsa la logica della massimizzazione dell'*audience* e del profitto, a discapito della libertà d'informazione e di espressione. Tuttavia,

²⁰ Così U. FRAGOLA, *Telematica ed elettronica nella pubblica amministrazione con riferimento all'amministrazione scolastica*, in *Riv. giur. della scuola*, 1996, 397.

²¹ Cfr. A. GOLDONI, *Resti in linea. Viaggio semiserio nel mondo dei centralini telefonici*, Milano, 1995.

²² Per una rassegna delle antesignane esperienze in cui i più innovativi strumenti

tecnologici sono stati impiegati per favorire la partecipazione politica v. S. VICARI, *Stati Uniti, Francia, Italia. Autostrade strade e sentieri*, in *Problemi dell'informazione*, 1993, 393 e ss. Più di recente, cfr. A.C. FRESCHI, « E-democracy » e politiche per la partecipazione dei cittadini, in *Economia e politica industriale*, 2004, 233 e ss.

²³ V. la in <http://www.giurcost.org/decisioni/1976/0202s-76.html>.

benché possa ragionarsi di occasione perduta da parte del movimento dei *media* indipendenti e democratici, può riconoscersi un filo rosso che unisce le radio libere degli anni Settanta alle *micro-web tv* attuali, passando per le *teletreet* dei primi anni 2000: esperimenti sì diversi, ma tutti, in qualche modo, legati dalla stessa idea di cittadinanza partecipativa²⁴.

Ma anche altre esperienze comunicative non ancora basate sulla digitalizzazione del segnale meritano di essere rievocate per la loro valenza partecipativa. Infatti, con la progressiva sostituzione dei vecchi televisori in bianco e nero con nuovi a colori, si era diffuso, nel corso degli anni '80, l'uso del televideo, crescendo, parallelamente, l'offerta di informazioni relative alla politica. Si stima che, alla fine del 1992, vi fossero in Italia tra i 3 e i 4 milioni di apparecchi con la scheda adattatore, mentre, in occasione dei *referendum* del 1993, il televideo ospitò circa una quarantina di pagine di spiegazione delle diverse materie su cui gli italiani erano chiamati ad esprimersi.

Anche il *fax*, la cui tecnologia è legata alla telefonia, ha vissuto il suo momento di gloria come strumento di comunicazione politica. Gli studenti del c.d. movimento della Pantera del biennio 1989/90 furono, per così dire, i pionieri su questa strada. Ma, durante gli anni Novanta, la possibilità di diffusione di informazioni attraverso il *fax* non fu ignorata nemmeno nelle varie campagne referendarie²⁵; d'altra parte, si diffusero anche esperienze di comunicazione dai cittadini ai *media* attraverso il *fax* (ad esempio, alcuni quotidiani sollecitavano i cittadini a manifestare le loro opinioni su particolari argomenti utilizzando questo mezzo).

E, comunque, di grande significato come proprio l'occasione di una consultazione diretta avesse stimolato la ricerca del contatto personale quale era consentito dai più diversi mezzi comunicativi, compreso il telefono, per cui la diffusione dei numeri « verdi » (anche se con diversi anni di ritardo rispetto ad altre esperienze ordinamentali)²⁶ consentì l'ingresso anche di questa più classica tecnologia nel campo della comunicazione politica e dell'informazione al cittadino²⁷.

²⁴ Sullo stretto — e nella società attuale — inscindibile legame tra « cittadinanza » ed « informazione », cfr. V. ZENOVICH, *Il « diritto ad essere informati » quale elemento del rapporto di cittadinanza*, in questa *Rivista*, 2006, 3 ss.

²⁵ Basti rammentare, al proposito, la proposta di Mario Segni che ogni sostenitore del « sì » inviasse cinque volantini elettorali, redatti dal Comitato Elettorale Milanese per i Referendum, ad altrettanti amici, i quali avrebbero dovuto fare lo stesso, ognuno con cinque propri amici.

²⁶ Così, per esempio, negli *States* l'attivazione di « numeri 800 (segnatamente, numero 800-CLINTON e numero 800-GORE) costituì la principale novità già in occasione della campagna elettorale per le elezioni presidenziali del 1992 (v. *amplius*, al riguardo, S. VICARI, *Stati Uniti, Francia, Italia. Autostrade strade e sentieri*, cit., 394 e ss.).

²⁷ Furono infatti attivati numeri verdi, uno per ogni quesito referendario, tramite i quali si poteva ascoltare una registrazione che spiegava il senso del singolo

Di quegli stessi anni, è l'idea (precorritrice, per qualche verso, della già ricordata democrazia elettronica) della teledemocrazia, considerato il ricorso, anche a livello istituzionale, alla nuova strumentazione comunicativa: può, per tutti, ricordarsi il progetto Ancitel dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, il cui scopo, nel corso degli anni Novanta, fu quello di portare il Comune a casa del cittadino attraverso il videotel, un sistema, cioè, che permetteva di visualizzare le informazioni sul monitor televisivo, al fine di dar vita ad una democrazia « informata » a livello locale. Un'altra esperienza interessante si ebbe, grazie all'abbinamento tra videotel e TV, con una trasmissione (« Il Rosso e il Nero »), nel corso della quale venivano condotti sondaggi su temi politici attraverso appunto il videotel. Anche se, a tale proposito, a causa dell'incontrollabilità delle procedure e dell'arbitrarietà del campione, la diffidenza è d'obbligo.

Il videotel è stato, peraltro, ad un certo punto, soppiantato (anche in Francia dove, col nome di *Minitel*, aveva avuto ben altro successo²⁸) dall'avvento di internet, che può dirsi definitivamente stabilito in Italia nella seconda metà degli anni '90. La coesistenza della Rete, nello sviluppo che ha fatto seguito alle sue origini militari e alla successiva ristretta fase scientifica, con le dinamiche della democrazia fu lucidamente prefigurata sul suolo americano. Sono del 1991 le famose parole di Al Gore per cui: « *Il Presidente degli Stati Uniti e io, crediamo che prerequisito essenziale per uno sviluppo sostenibile di tutti i membri dell'umanità, sia la creazione di una infrastruttura di informazione globale (GII). Questa infrastruttura circonda il globo con delle "superstrade dell'informazione" sulle quali tutte le persone potranno viaggiare. La GII non sarà soltanto una metafora per una democrazia efficace, essa promuoverà, infatti, il funzionamento della democrazia incrementando enormemente la partecipazione dei cittadini nel processo decisionale. Io vedo una nuova Era Ateniese della democrazia forgiata nei forum che l'infrastruttura creerà* »²⁹.

Quel che, invece, Al Gore, forse, non poteva allora ancora immaginare era il tasso di convergenza multimediale che, nel giro di pochi anni, sarebbe stato indotto dalla numerizzazione del segnale e che l'accesso alla Rete non sarebbe stata più vincolata ad una postazione fissa, a sua volta connessa ad una ragnatela di cavi o di doppiini telefonici, ma avrebbe potuto realizzarsi anche con

quesito e gli effetti che sarebbero stati prodotti dall'esito positivo del *referendum*.

²⁸ La Francia è stata infatti tra i paesi che, già nel corso degli anni Ottanta, hanno fatto il più cospicuo investimento (pari a circa 2,3 miliardi di dollari e la distribuzione di più di 6 milioni di Minitel) nel settore

delle telecomunicazioni (segnatamente, nel programma *Télérel*), in vista, già all'epoca, di favorire la diffusione dei video terminali nelle famiglie e nelle imprese.

²⁹ V. la ora in R. DE ROSA, *Fare politica in Internet. Come le nuove tecnologie influenzano la politica*, Milano, Apogeo, 2000, 15.

un modesto telefono cellulare, per non parlare delle più recenti generazioni di c.d. iPod e iPad: tutti « arnesi » ormai entrati a far parte del corredo personale di molti in maniera pressoché simbiotica³⁰.

4. I PARTITI E I MOVIMENTI POLITICI ALLA PROVA DELLA RETE.

Difettando, per buona sorte, almeno per il momento, come vedremo, specifiche discipline concernenti la partecipazione politica in Rete, lo studio del fenomeno sembrerebbe più seduttivo sotto il profilo sociologico e politico che sotto quello giuridico. Del resto, non è un caso che sia già abbastanza consistente la letteratura in tale settore e che non manchino studi anche di taglio monografico. Cionondimeno, mette conto di tentare la risposta al quesito concernente le forme di partecipazione al dibattito elettorale e politico di stampo internettiano da parte di individui e gruppi, particolarmente, se rappresentati nelle Camere del Parlamento.

Tuttavia, il ragionamento al proposito, non potrebbe prescindere da qualche preliminare considerazione attinente al quadro generale dello sviluppo di internet in Italia, dato che sia ostacoli di ordine tecnico nell'implementazione delle infrastrutture, sia di ordine culturale nell'approccio alla Rete costituiscono fattori in grado di condizionare la dimensione che la presenza di partiti e movimenti politici ha nella Rete medesima, e, per converso, la qualità di questa presenza non può non essere influenzata dal tipo di *target* elettorale, di simpatizzanti o di attivisti con cui s'intende comunicare.

³⁰ Del resto, una siffatta constatazione è alla base, tra l'altro, della sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, in merito alla protezione della riservatezza e dell'integrità dei sistemi informatici. Infatti, a seguito dell'impugnativa di una legge del *Land Nordrhein-Westfalen*, che consentiva alla polizia di introdursi nei computer individuali al fine di effettuarvi delle perquisizioni, questo Tribunale ha giudicato costituzionalmente illegittima (BVerfG, 1 BvR 370/07 del 27 febbraio 2008) la relativa previsione nella parte in cui vi difettava la previa autorizzazione da parte dell'Autorità giudiziaria. Ma ulteriori censure, nella stessa sede, sono state motivate dall'indiscriminata portata della previsione, dovendosi invece, secondo i giudici costituzionali tedeschi, restringerne l'efficacia ai casi di minacce concrete alla vita umana o allo Stato,

con l'avvertenza tuttavia che i dati raccolti durante la perquisizione non potrebbero comunque essere utilizzati se attinenti alla vita privata delle persone sospettate. Derivandone conclusivamente che il generale diritto alla tutela della propria personalità comprende nel suo raggio d'azione anche il fondamentale diritto alla protezione della confidenzialità e dell'integrità del proprio sistema informatico latamente inteso: in tale nozione è fatto rientrare non solo il proprio personal computer, ma anche il telefono cellulare, l'agenda elettronica e tutto ciò che la tecnologia è ancora in grado di metterci a disposizione per potenziare le capacità di relazione e di sviluppo della nostra personalità. Insomma, anche il palmare, che entra nel taschino di una giacca fa « sistema » con chi la indossa non solo fisicamente, ma anche psichicamente in maniera integrale.

Sotto il primo profilo, infatti, secondo i dati forniti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nel 2009³¹, l'Italia si sarebbe piazzata al quart'ultimo posto, rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea, per tasso di penetrazione di internet nelle famiglie: 42% contro il 60% della media UE, prima di Grecia, Romania e Bulgaria, e dopo Repubblica Ceca e Cipro. Sarebbero, invece, la televisione e il telefono cellulare i mezzi più diffusi, essendo presenti, rispettivamente, nel 95,4% e nell'88,5% delle famiglie italiane. Inoltre, sarebbero le famiglie con almeno un minorenni a rivelarsi le più tecnologiche, mentre resterebbe forte il divario di tipo generazionale, culturale e economico. Sicché, le famiglie costituite da sole persone di 65 anni e più (si rammenti come, almeno fino a recenti rilevazioni, in Italia viva la più alta percentuale di persone di oltre 65 anni e la più bassa percentuale di popolazione al di sotto dei 15 anni) continuerebbero ad essere escluse dal possesso di beni tecnologici: appena il 7,1% possiede un *personal computer*, soltanto il 5,5% accede a Internet ed è quasi del tutto inesistente la diffusione di connessioni a banda larga (3,5%)³².

Da questo punto di vista, dunque, non dovrebbe sconcertare il fatto che la Rete non abbia ancora raggiunto in Italia quella configurazione, in termini di strumento di partecipazione politica, che caratterizza altri ordinamenti, quali, esemplarmente gli Stati Uniti e i Paesi dell'Europa del nord: mentre è la televisione che continua a primeggiare con i perversi effetti dovuti al già accennato assetto per cui, più che sollecitare partecipazione, essa costituisce un potente e capillare mezzo d'indottrinamento condotto con i mezzi e le scaltrezze delle tecniche commerciali. Si potrebbe, insomma, dire che, nel nostro Paese, la gente continui a vivere ancora in modo prevalentemente « analogico ».

Ma, restando ad internet per verificarne l'uso da parte dei partiti e movimenti politici, possiamo fortunatamente appoggiarci ad indagini già condotte da chi dispone dei necessari strumenti di rilevazione. Così, si apprende, anche da un abbastanza recente intervento del Garante della *privacy*³³, come, in realtà, le nuove tecnologie possano mutare radicalmente di ruolo a seconda di come si guardi ai partiti politici: oscillando tra un grado d'incidenza minimo, incapace di andare oltre il semplice miglioramento logistico

³¹ Le informazioni che seguono sono tratte dall'indagine « *Aspetti della vita quotidiana* » svolta dall'Istituto nazionale di statistica nel febbraio 2008 e sono reperibili, tra l'altro, in http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20090227_00/testointegrale20090227.pdf.

³² Sulle problematiche connesse alla diffusione della banda larga nel nostro

Paese, v., da ultimo, G. DE MINICO (cur.), *Dalla tecnologia ai diritti*, Napoli, Jovene, 2010.

³³ V. F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2008*, Napoli, Jovene, 2009, 277 ss.

dei partiti stessi, allorché, appunto, il fattore organizzativo preceda per importanza quello funzionale costituito dell'effettivo concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale; e ad un grado massimo, qualora, viceversa, l'intento partecipativo riesca a far premio sul profilo, per così dire, burocratico dell'apparato: in tal caso, infatti, le nuove tecnologie si mostrerebbero in grado di rigenerare gli stessi partiti attraverso «nuove e più moderne forme di organizzazione diffusa, capaci di dar vita, per il solo fatto di esistere, a forme di partecipazione alla vita politica alternative e sostitutive».

Da simili interessanti premesse non paiono però tratte conclusioni idonee a fornire una chiave di lettura della fenomenologia in esame, giungendosi, invece, ribaltando il punto di osservazione, ad affermare che le esperienze concrete deporrebbero per la sostanziale irrilevanza della comunicazione politica che finora si è sviluppata in Italia in rete. Ora, una simile disillusa analisi può probabilmente essere condivisa: in effetti, sia pure nella crescente tendenza degli apparati di partito, dei gruppi parlamentari e dei singoli eletti ad appoggiarsi sempre più sulla comunicazione internetiana, un sommario giro di orizzonte sui relativi siti mostra come si tratti perlopiù di «siti-vetrina»³⁴, messaggeri di comunicazioni unilaterali e di tipo propagandistico³⁵.

In altre situazioni, la comunicazione internetiana appare soprattutto utilizzata per bilanciare e controbattere le critiche che provengono da altre «regioni» della Rete; anche se va segnalato il caso, per la verità non così frequente come meriterebbe, di siti personali di parlamentari, i quali, nonostante il ben noto sistema di elezione vigente in Italia (che ha abbandonato la nomina degli eletti nelle mani dei segretari dei partiti e tagliato completamente fuori gli elettori), avvertono evidentemente, il bisogno di dare pubblicamente conto della propria attività politica o, magari, più semplicemente, di sfoggiare una dimestichezza con la Rete in grado di catturare la simpatia degli internauti.

Non pare, pertanto, che sia sul piano della «società politica» ufficiale, ma, piuttosto, su quella della «società civile» più spontanea, che, in Italia, internet mostri le sue maggiori potenzialità a dar voce a fenomeni partecipativi autentici. Per questa stessa ragione, non c'è da meravigliarsi se la loro portata è, nella maggior parte dei casi, di segno contestativo: ciò che contribuisce a fornire una visione della Rete come essenzialmente oppositiva e critica e, in ultima analisi, come la sola forma libera e incondizionata di

³⁴ Volendo riprendere qui l'efficace espressione di A. VALASTRO, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, cit., 480.

³⁵ Su tali profili, peraltro, già all'inizio degli anni Novanta, cfr., per esempio, G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica alla vigilia della seconda Repubblica*, in *Problemi dell'informazione*, 1993, 384 e ss.

fare politica fuori dagli schemi imposti dall'apparato e dalla « *nomenklatura* » delle forze politiche parlamentari.

Se pur non v'è modo per dare compiutamente conto di questo complesso scenario, vanno almeno citati i successi ottenuti sia dalle Liste Civiche a 5 stelle, che si sono organizzate negli ultimi anni intorno al *blog* del comico genovese Beppe Grillo³⁶ e che verosimilmente si accingono a « scendere in campo » per le elezioni politiche, scegliendo le candidature tramite « primarie *on the web* »; sia dall'esponente politico del Partito Democratico Nichi Vendola (non a caso in situazione sovente conflittuale col suo stesso partito), che ha condotto una campagna elettorale bifronte: da una parte, secondo schemi tradizionali e un po' *old english*, girando la sua regione casa per casa; dall'altra, utilizzando il « web 2.0 », grazie ai ragazzi della « Fabbrica di Nichi » e ai « suoi » « Bollenti Spiriti » (ispirantisi al modello della campagna elettorale di Obama)³⁷.

Fuori, invece, del momento elettorale, meritano segnalazioni almeno:

— il fenomeno del « Popolo Viola », movimento costituitosi il 5 dicembre 2009 a Roma in occasione del *No Berlusconi Day*, manifestazione politica di massa autoconvocata in Italia tramite il *social network Facebook* (dopo quell'evento si sono formati oltre 150 gruppi locali, sempre su *Facebook*, intenti a portare avanti le istanze del movimento)³⁸;

— la serata di « Raiperunanotte », programma ideato dal giornalista televisivo Michele Santoro, realizzato dalla Federazione Nazionale della Stampa e dal sindacato dei giornalisti della RAI, andato in onda il 25 marzo 2010 dal PalaDozza di Bologna per aggirare la sospensione della messa in onda dei *talk show* politici della RAI, decretata dal Consiglio di amministrazione della stessa RAI per il periodo delle elezioni regionali del 2010. « Raiperunanotte » è stato trasmesso in diretta *streaming* sul *web*, nelle piazze italiane e in collaborazione con diverse emittenti aderenti all'evento, sia digitali che analogiche³⁹.

Come si vede, la Rete e le sue diverse applicazioni hanno avuto un ruolo fondamentale nel rendere possibili questi avvenimenti, rivelandosi una straordinaria piattaforma di partecipazione.

Occorre, per completezza ed obiettività, sottolineare che proprio questi eventi hanno dimostrato come non sia tutto oro quello che luccica, non essendo mancate critiche sulla reale idoneità delle

³⁶ V. l. in <http://www.beppegrillo.it/>.

³⁷ V. la in <http://fabbrica.nichivendo-la.it/>.

³⁸ V. la in <http://de-de.facebook.com/pages/No-Berlusconi-Day/100330543355787>.

³⁹ V. la in <http://tv.repubblica.it/edizione/bologna/raiperunanotte-la-trasmisione-integrale/44564?video>.

tecnologie in questione a far crescere e consolidare un movimento che voglia (e debba) darsi strumenti di funzionamento democratico.

Del resto, un *blog* è per sua stessa definizione lo spazio di un *blogger*, in cui gli altri possono (al più) commentare quel che l'ospitante dice, senza, però, poter instaurare una vera conversazione tra pari. È così che, a riprova dell'asserita inadeguatezza democratica di una piattaforma come *Facebook*, vengono riferite le recenti traversie del Popolo Viola che hanno visto molti tra i fondatori « bannati » (cioè esclusi) dal detentore del gruppo (San Precario) e costretti a promuovere e migrare sul nuovo gruppo Resistenza Viola. Dal punto di vista tecnico è stato osservato⁴⁰ come, a differenza di quest'ultimo, il Movimento a 5 Stelle abbia, invece, adottato uno strumento ampiamente sperimentato oltre oceano: il *software Meetup*, meno « dittatoriale » nella gestione della piattaforma, epperò, come non si è mancato di far notare « proprietario », il cui utilizzo, cioè, è a pagamento e le cui regole sono dettate dall'azienda produttrice. Laddove, invece, il Movimento a 5 Stelle dell'Emilia-Romagna, oltre al sito su *Meetup*, ha sviluppato un portale di partecipazione utilizzando *Joomla*, un *software open-source* molto diffuso, ma non specificatamente pensato per favorire la partecipazione.

In quest'ottica, risulterebbe allora improrogabile trovare degli strumenti idonei a far fare il salto di qualità, consentendo di passare « da strumenti e ambienti di rete capaci di aggregare la protesta a strumenti e ambienti capaci di dare supporto alla democratica elaborazione di proposte »: insomma « Strumenti signific[herebbe] tecnologie appropriate a condurre un dialogo produttivo ad esempio su un piano regolatore, o su una proposta di statuto, e, quando necessario, a effettuare consultazioni certificate », mentre « Ambienti signific[herebbe] che le tecnologie da sole non bastano a creare luoghi dove sia possibile deliberare democraticamente⁴¹.

5. IL CONTROLLO DELLA RETE TRA RISCHI REALI PER LA LIBERTÀ INTERNETTIANA E VELLEITARISMO AUTORITARIO.

Indipendentemente, tuttavia, dal giudizio sull'efficacia e la coerenza democratica delle forme di partecipazione politica in internet, la particolare *mission* di cui sembra essersi caricata la Rete nell'ordinamento italiano è probabilmente suscettibile di essere letta, da un punto di vista politico generale, come un preoccupante

⁴⁰ Cfr., sul punto, F. DE CINDIO, *Social network e partecipazione politica*, in http://www.erald.net/news_leggi.asp?richiesta=1259.

⁴¹ Così F. DE CINDIO, *Social network e partecipazione politica*, cit.

indicatore del mediocre stato della democrazia complessiva nel nostro Paese, misurato in base al fondamentale parametro della libertà d'informazione. Ma, come se ciò non bastasse, la Rete sembra oggetto, come già accennato e non da oggi, dell'attenzione interessata della classe politica al fine di « regolarne » le manifestazioni.

Ovviamente lo scopo dichiarato è sempre quello di combattere i diversi fenomeni di illegalità propiziati dal cyberspazio, che costituisce senz'altro uno degli aspetti più delicati e critici delle nuove tecnologie. C'è, tuttavia, sufficiente consenso sul fatto che non sono gli strumenti repressivi tradizionali a far difetto, quanto la possibilità di farli valere in un contesto globale come quello della Rete, che richiederebbe, soprattutto, l'allestimento di forme di collaborazione internazionale, sempre, peraltro problematiche, senza una generale condivisione di valori ed obiettivi in ogni campo.

Di qui, può ben comprendersi come il « bersaglio grosso » del legislatore resti l'operatore di rete o l'intermediario tecnico, in quanto i soli soggetti in grado di controllare, in qualche modo, il flusso dei contenuti a cui essi stessi permettono di circolare in Rete. Tuttavia, com'è noto, una sorta di salvacondotto per tali operatori è derivato in sede europea dalla direttiva sul commercio elettronico (2000/31/CE attuata con il D.Lgs. 9 aprile 2003, n. 70)⁴², che, attuata nei vari ordinamenti nazionali, ha messo costoro al riparo da responsabilità per i contenuti veicolati in Rete ai quali essi stessi non abbiano in alcun modo cooperato.

Si spiega anche così lo spostamento della mira verso altri soggetti, anch'essi agevolmente identificabili alla condizione ovvia che si siano fatti o siano stati obbligati previamente ad identificarsi. Ora, se la questione sembra essere risolta *de plano* nel caso delle testate telematiche registrate (di cui si tratterà più avanti), dove tali soggetti coincidono con i direttori responsabili, il *punctum crucis* è apparso quello dei *blogs* e, in genere, dei siti dedicati a diffondere informazioni e commenti sulle questioni dell'attualità politica. Tanto per stare ai dati più recenti, il 3 agosto 2007 è stato presentato il disegno di legge Levi-Prodi, poi riassunto dal solo Levi il 9 giugno 2008⁴³, a seguito della fine della legislatura, giornalmisticamente denominato anche « ddl ammazza blog » o « ddL antiweb », in quanto, nel ridefinire in maniera più estesa

⁴² Cfr., tra gli altri, R. BOCCHINI, *La responsabilità contrattuale ed extracontrattuale telematica*, in D. VALENTINO (cur.), *Manuale di diritto dell'informatica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, 107 ss.

⁴³ V. Atto Camera deputati, n. 1269, XVI legisl., p.d.l. d'iniziativa del deputato

Levi, recante la « Nuova disciplina del settore dell'editoria e delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia di editoria », presentata il 9 giugno 2008 (http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schede-la/la_pritelecomando_wai.asp?codice=16pdl0014370).

il concetto di prodotto editoriale, avrebbe finito, secondo alcuni, con l'assoggettare l'intero web italiano (*blog, forum, siti culturali, e così via*) all'obbligo di registrarsi al « ROC » registro degli operatori di comunicazione e di nominare un direttore responsabile di testata.

L'8 maggio 2008 precedente era stato il turno della proposta di legge a firma degli onorevoli Pecorella e Costa⁴⁴, attraverso la quale si è manifestata l'intenzione di rendere integralmente applicabile a tutti i « siti internet aventi natura editoriale » l'attuale disciplina sulla stampa, senza peraltro precisare cosa debba intendersi per natura editoriale, creandosi così una situazione di pericolosa (per la libertà di manifestazione del pensiero) ambiguità.

Ora, mentre tali proposte paiono per il momento ferme nelle competenti commissioni parlamentari, senza esito sono rimaste quelle a firma D'Alia, d'inserire nel c.d. « pacchetto sicurezza », recato dalla L. 15 luglio 2009, n. 94, una nuova fattispecie delittuosa rubricata: « Repressione di attività di apologia o istigazione a delinquere compiuta a mezzo internet », e a firma Cassinelli di dotare, nell'ambito della stessa legge, i giudici di ampi poteri interdittivi delle attività su internet sempre quando si proceda per simili reati. Da notare come la bocciatura dell'emendamento d'Alia (ispirato, all'evidenza, ad una perversa logica in forza della quale la sospetta commissione da parte di un singolo di un reato di opinione avrebbe finito col gravare sull'intera collettività che si sarebbe ritrovata nell'impossibilità di informare ed informarsi attraverso le applicazioni di Rete) sia stata rivendicata proprio come il successo del tam tam della « blogosfera », delle piattaforme di *social network*, dei video su *YouTube*, insomma del libero esercizio, da parte di centinaia di migliaia di cittadini italiani, che ogni giorno esercitano sulla Rete il loro diritto di critica.

Tuttora ferma risulta anche la proposta a firma Carlucci dell'11 febbraio 2009⁴⁵, di vietare la pubblicazione di qualsivoglia contenuto testuale, audiovisivo o informatico in forma anonima e clan-

⁴⁴ V. Atto Camera deputati, n. 881, XVI legisl., p.d.l. d'iniziativa dei deputati Pecorella, Costa, recante « Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al codice penale e al codice di procedura penale in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante », presentata l'8 maggio 2008 (http://www.camera.it/view/doc_viewer_full?url=http%3A/www.camera.it/_dati/leg16/la_vori/schedela/apriTelecomando_wai.asp%3Fcodice%3D16PDL0027640&back_to=http%3A/www.camera.it/126%3FPDL%3D881%26leg%3D16%26tab%3D2%26stralcio%3D%26navette%3D).

⁴⁵ V. Atto Camera deputati, n. 2195, XVI legisl., p.d.l. d'iniziativa del deputato Carlucci, recante « Disposizioni per assicurare la tutela della legalità nella rete internet e delega al Governo per l'istituzione di un apposito comitato presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni », presentata l'11 febbraio 2009 (reperibile in http://www.camera.it/view/doc_viewer_full?url=http%3A/www.camera.it/_dati/leg16/la_vori/schedela/apriTelecomando_wai.asp%3Fcodice%3D16PDL0021370&back_to=http%3A/www.camera.it/126%3FPDL%3D2195%26leg%3D16%26tab%3D2%26stralcio%3D%26navette%3D).

destina: inutile dire come anche tale progetto, a fronte dell'affermata possibilità anche con le norme vigenti e i mezzi tecnici disponibili, di far fronte alle ipotesi di reato, è stato letto, invece, come un ulteriore tentativo di coartate e asservire la Rete.

In materia, rileva, peraltro il progetto, questa volta a firma dello stesso Ministro della giustizia Alfano, di disciplina delle intercettazioni⁴⁶, in cui è stato esteso l'obbligo della rettifica non solo ai giornali, ma anche più genericamente ai responsabili di trasmissioni telematiche⁴⁷.

6. LE CAMPAGNE ELETTORALI IN INTERNET NEL PRISMA DEL LEGISLATORE.

Lasciando volutamente da parte il profilo più squisitamente tecnico del voto elettronico⁴⁸, occorre, a questo punto, subito chiarire come non esista attualmente in Italia neanche una disciplina delle campagne elettorali che concerna la propaganda politica per mezzo di internet. Pur essendovi, infatti, stabilmente dal 2000, una normativa intesa a garantire la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e, più in generale, per la comunicazione politica (concepita, peraltro, quando già internet aveva acquisito piena visibilità e discreta diffusione), essa, pur proclamando di volersi occupare genericamente dell'accesso ai mezzi d'informazione, finisce per riguardare soltanto con norme specifiche la comunicazione radiotelevisiva nazionale e locale e la stampa periodica.

Più precisamente, la legge 22 febbraio 2000, n. 28 (specie a seguito del già menzionato anomalo assetto del sistema radiotelevisivo italiano incentrato su un sostanziale duopolio Rai-Mediaset) detta norme per regolare l'accesso di tutti i soggetti politici al mezzo radiotelevisivo in condizioni di parità, così da garantire a

⁴⁶ V. Atto Camera deputati, n. 1415-B, XVI legisl., d.d.l. (S. 1611), «Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche» (<http://www.camera.it/126?pdf=1415-C>).

⁴⁷ A questo punto, in un certo senso controcorrente sono parse, dunque, gli interventi in senso liberalizzatore della disciplina recata dall'art. 7, comma 4. del D.L. 27 luglio 2005, n. 144, Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale e conv. con modificazioni nella

L. 31 luglio 2005, n. 155, sulla cui base era stato adottato il cd. decreto Pisanu, ossia il D.M. 16 agosto 2005 (e la circolare n. 557 PAS 12982D (22)), che, a suo tempo, aveva obbligato i gestori di apparecchi terminali per le comunicazioni sulla Rete a munirsi previamente della licenza del Questore, nonché a monitorare la navigazione degli utenti e a rilevarne l'identità anagrafica. Peraltro, è rimasto in vigore l'obbligo di licenza per gli Internet Point (D.l. 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 19).

⁴⁸ Sul tema, da ultimo, L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in questa Rivista, *infra*, 47.

ciascuna forza rappresentata in Parlamento la medesima possibilità di comunicare con gli elettori.

Resta certamente lecito l'interrogativo circa la possibile applicazione analogica di tale disciplina alle tecnologie più recenti: ma, mentre la soluzione pare agevole per quanto concerne la televisione digitale terrestre nazionale, in quanto anch'essa gestita in regime di concessione, più problematico pare il caso della *webTV* e, per altro verso, della stampa telematica, ossia delle testate giornalistiche *online* in quanto sottoposte dalla legislazione italiana al medesimo onere di registrazione delle testate cartacee. Al proposito, non è senza importanza che, già alla vigilia dell'entrata in vigore della legge del 2000 e con riferimento all'equivalente normativa allora vigente (leggi n. 81 e 515 del 1993), l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ossia l'*Authority* di settore, per bocca del suo Presidente *pro tempore*, Enzo Cheli, rilevasse, in un parere del 7 maggio 1999, come tale normativa prendesse « specificamente in considerazione forme espressive della comunicazione politica che si attuano attraverso determinati mezzi: stampa, quotidiana e periodica, emittenti radiotelevisive » e fosse, pertanto, insuscettibile « di integrazione analogica con riguardo a forme di comunicazione che si avvalgono di mezzi diversi, in particolare di Internet, che costituisce un mezzo autonomo e con proprie caratteristiche del tutto peculiari, distinto dalla stampa e dalla radiotelevisione »⁴⁹.

In tale occasione, tuttavia, veniva ritenuta applicabile alla Rete almeno la disciplina, anch'essa prevista nella normativa in questione e, di poi, replicata nella più organica legge del 2000, concernente i limiti temporali e le modalità di « diffusione e pubblicazione » dei sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici degli elettori», in quanto formulata in termini generali e riferita direttamente all'attività di « diffusione e pubblicazione » di un certo tipo di notizie, indipendentemente dal mezzo attraverso il quale possa esercitarsi, con contemporaneità nei confronti di un pubblico indistinto, la relativa attività comunicativa. Per altro verso, il Garante dell'epoca non rinunciava ad esprimere apprezzamento per l'autoregolamentazione che il soggetto interrogante (nella specie il Comune di Bologna) intendeva dare, nel periodo elettorale, ai siti internet da esso controllati, in attuazione dei principi di pari opportunità dei competitori e di corretta rappresentazione delle diverse opinioni dei medesimi, che sono a fondamento di un sistema democratico.

⁴⁹ V. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, parere del 7 maggio 1999, prot. n. 1677/A99 (reperibile, tra

l'altro, in <http://www.interlex.it/regole/pareri.htm>).

Le novità di maggior spicco avutesi nel settore, nel decennio successivo fino ad oggi, possono identificarsi, da un lato, in alcuni interventi concernenti il fenomeno delle testate telematiche degli anni 2001 e 2003, rivelatisi, peraltro, più forieri d'incertezze che di punti fermi; e, dall'altro lato, nell'attuazione della direttiva 2007/65/CE con il già evocato decreto legislativo n. 44 del 2010 (c.d. «decreto Romani»), che ha preso atto dell'evoluzione del quadro normativo dell'Unione europea nel campo della radiotelevisione.

Circa il primo aspetto, con l'art. 7, comma 3, del D.Lgs. n. 70 del 2003, si disponeva che la registrazione della testata editoriale telematica fosse obbligatoria esclusivamente per le attività per le quali i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla L. 7 marzo 2001, n. 62, entrando, però, in aperta contraddizione con quanto disposto dall'art. 1, comma 3, di quest'ultima legge, secondo cui al prodotto editoriale (destinato alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico) avrebbero dovuto comunque applicarsi le disposizioni di cui all'art. 2 della L. 8 febbraio 1948, n. 47 (legge sulla stampa); laddove il medesimo prodotto diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, costituente elemento identificativo del prodotto, sarebbe dovuto essere assoggettato anche agli obblighi previsti dall'art. 5 della medesima legge sulla stampa.

Un vero rompicapo legislativo che si è proposto di risolvere in base alla successione delle leggi nel tempo⁵⁰, così da pervenire al risultato (da non pochi salutato con favore) di configurare la registrazione non come un obbligo, ma come un onere al fine di conseguire eventualmente provvidenze economiche pubbliche, restando, però, aperto il quesito se, almeno per le testate elettroniche così registrate, debbano valere le regole dettate dalla Legge n. 28 del 2000 per la le campagne elettorali.

A tale quesito sembra, tuttavia, di potersi offrire ancora la soluzione adottata in via generale nei confronti della Rete con il ricordato parere del Garante del 1999: milita in questo senso l'appena vista specifica valenza della registrazione delle testate telematiche, mentre niente affatto trascurabile ci pare la circostanza che non consta alcuna specifica disposizione in materia da parte del Garante stesso, al quale, com'è noto, spetta l'adozione delle disposizioni attuative relative all'emittenza radiotelevisiva nazionale e locale privata, alla stampa, alla comunicazione istituzionale ed ai sondaggi politico-elettorali in occasione di ciascuna tornata elettorale o referendaria.

⁵⁰ Cfr. P. COSTANZO, *Il blog tra vocazione libertaria della Rete e limiti costituzionali della manifestazione del pensiero*, cit.

Con riferimento al secondo dei profili dianzi ricordati, il decreto legislativo n. 44 del 2010, nel fornire una nuova definizione di « servizio di media audiovisivo », ha, però, escluso dal suo campo di applicazione alcuni servizi, quali, ad esempio, i siti internet privati e i servizi consistenti nella fornitura o distribuzione di contenuti audiovisivi generati da utenti privati a fini di condivisione o di scambio nell'ambito di comunità di interesse, i motori di ricerca e le versioni elettroniche di quotidiani e riviste. Tuttavia, il medesimo decreto ha sottoposto l'attività di trasmissione di contenuti audiovisivi via internet a un regime di obblighi analoghi a quelli vigenti per il sistema radiotelevisivo. Ora, anche a voler prescindere dalle già riferite critiche suscitate a livello politico e della comunità *web*, ci si potrebbe interrogare sull'applicazione, d'ora in poi, al *webcasting* delle norme regolatrici delle campagne elettorali, apparendoci, però, più plausibile la soluzione negativa, non tanto e non solo per la mancanza di pervasività del mezzo così come, invece, per la radiotelevisione, quanto perché lo stesso decreto mostra di enumerare in via esaustiva gli obblighi di cui sono onerati i fornitori di servizi internet, tra cui non rientra, appunto, nessuno di quelli considerati dalla legge sulla *par condicio*.

Fatte queste premesse, occorre, però, avvertire che la comunicazione politica in campagna elettorale attraverso internet non risulta completamente sprovvista di regolamentazione sotto altro profilo, dal momento che proprio le sue peculiari caratteristiche hanno fornito l'occasione per qualche intervento regolatore di non secondario rilievo. Il protagonista di tali interventi è ancora un'Autorità di garanzia, questa volta quella della *privacy*, a cui si sono non infrequentemente rivolti i cittadini, lamentando forme di *spamming* elettorale. In tal senso, un documento di rilievo porta la data del 7 settembre 2005, volendo rappresentare, già nel suo titolo, un « decalogo » nella materia della propaganda elettorale, di cui fa parte anche la disciplina dell'invio di *fax*, di messaggi tipo SMS o MMS, chiamate telefoniche preregistrate e messaggi di posta elettronica. In riferimento a tali invii, viene, dunque, sottolineato come sia necessario il previo ed esplicito consenso dei destinatari, raccolto anche *una tantum*, ma sulla base di un'informativa chiara che specifichi espressamente la finalità di propaganda politica o elettorale. Stesso discorso nel caso in cui si utilizzino dati raccolti automaticamente su internet o ricavati da forum o *newsgroup*, liste di abbonati ad un *provider*, e dati presenti sul *web* per altre finalità. Peraltro, della probabile scarsa incisività di tale provvedimento, sembra testimonianza il fatto che, ad ogni tornata elettorale, anche a seguito delle solite doglianze degli utenti, il Garante avverte la necessità di rinfrescare la memoria sui limiti di utilizzo delle nuove tecnologie a fini di propaganda elettorale (come avvenuto ancora, da

ultimo, nel febbraio 2010 per le elezioni regionali e amministrative)⁵¹.

Comunque sia, le precedenti osservazioni dovrebbero aver mostrato come il tema delle campagne elettorali sulla Rete sia attualmente contrassegnato in Italia da una sostanziale anomia o che, per meglio dire, le sue manifestazioni finiscono per ricadere nella generale disciplina dell'informazione senza alcun vincolo specifico.

7. LE NUOVE TECNOLOGIE AL SERVIZIO DELLE ISTITUZIONI.

Cercheremo ora di verificare se e in quale misura il ricorso alle nuove tecnologie a livello istituzionale sia in grado di favorire un più stretto rapporto tra governanti e governati, particolarmente all'insegna della trasparenza e dell'efficacia dei meccanismi decisionali: ancora, una volta, insomma, nella direzione di una più ampia e concreta partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni.

Anche qui, non può considerarsi un caso il fatto che il carattere, si potrebbe dire, ontologicamente comunitario della Rete, abbia favorito (dapprima e soprattutto) l'emersione di moduli partecipativi a livello territoriale. Di una tale fenomenologia, rappresentano la specie più diffusa e conosciuta le c.d. reti civiche, nate in terra americana, ma ben presto esportate a livello globale e riprese anche nell'ordinamento italiano. Un altro termine abbastanza corrente e concettualmente distinto rispetto a quello precedentemente menzionato è quello di città digitali⁵², anche se si è proposto di distinguere queste dalle reti civiche, le quali avrebbero in più la possibilità di far usufruire di tutta una serie di servizi messi a dispo-

⁵¹ V., al proposito, da ultimo, le « Prescrizioni del Garante » (stabilite ai sensi dell'art. 154, 1 c) del D.Lgs. 196 del 2003) dell'11 febbraio 2010 (nel Bollettino n. 113 del febbraio 2010, doc. web n. 1694531, reperibili altresì in <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1694531>). Si noti, peraltro, come nella medesima pagina web siano messi a disposizione degli utenti i principali provvedimenti (resi precedentemente ed altresì in seguito) dall'Autorità garante in materia, vale a dire:

— il Provvedimento generale del 9 settembre 2005 (<http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1165794>);

— le Prescrizioni del Garante del 24 maggio 2006 sugli Sms di propaganda elettorale (in <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1298743>);

— le Misure in materia di propaganda elettorale (e l'« Esonero dall'informativa ») del 2 aprile 2009 (in <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1603863>);

— il c.d. « vademecum informativo » in materia (<http://www.garanteprivacy.it/garante/document?ID=1697299>); e

— il Comunicato stampa del 24 febbraio 2010 (<http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1696281>).

⁵² Cfr., tra i primi documenti ad aver formalizzato tale distinzione, l'indagine di Rur-Censis: *Municipia telematica per la Citizen Care. Una rete per la qualità urbana*, del 10 dicembre 1996, in <http://www.rur.it/1/lista.asp?y=1996>; v. sul punto, tra gli altri, A.G. OROFINO, *Reti civiche e città digitali. La comunicazione pubblica online tra semplificazione, partecipazione e trasparenza*, in *Cyberspazio e diritto*, 2001, 326.

sizione dell'utenza da parte degli enti che hanno predisposto il sito. Comunque sia, tra le più note esperienze italiane nel settore, possono citarsi almeno le reti civiche di Bologna⁵³ denominata « Iperbole »), Milano⁵⁴ e Roma⁵⁵.

Come è stato osservato, sia le città digitali, sia, ancor più, le reti civiche, nascono con l'obiettivo dichiarato di favorire la partecipazione « cittadina », nonché di garantire la trasparenza e la semplificazione. In una parola, fine ultimo della telematica civica sarebbe quello di riavvicinare i cittadini, con un processo che li veda diretti interessati e partecipi della vita, anche istituzionale, della propria comunità di appartenenza.

Sotto il profilo tecnico, basti osservare che le reti civiche tipicamente forniscono accesso a internet, alle informazioni, *forum* di domanda e risposta e discussioni « *community oriented* » per promuovere una democrazia partecipativa nella quale gli utenti possano dialogare con i rappresentanti delle istituzioni ovvero gli uni con gli altri. Sotto, invece, il profilo normativo, è utile ricordare come l'art. 8 della L. n. 150 del 2000 abbia attribuito agli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) il compito di « promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche », proprio al fine, tra gli altri, di potenziare la trasparenza della vita amministrativa e offrire spazio a contenuti forniti dagli stessi amministratori.

Lasciando, in questa sede, da parte i profili di partecipazione amministrativo-procedimentale *online*, e considerando, della telematica civica (anche al di fuori di un organico contesto di rete civica), solo gli aspetti di partecipazione politico-gestionale, sembra indubbio che la presenza dei predetti *forum* di discussione o di *mailing list*, ovvero la possibilità di esprimere semplicemente ed efficacemente la propria opinione per mezzo di *e-mail*, sia idonea ad incrementare la potenzialità partecipativa di questi strumenti: consentendola, peraltro, anche a persone disabili o a soggetti svantaggiati, i quali, diversamente, avrebbero difficoltà a offrire qualche contributo alla vita della comunità di appartenenza.

Ora, se assai frequentemente, purtroppo, ci si trova, anche qui, in presenza, invece, di siti istituzionali-vetrina, in cui, cioè, le autorità locali intendono solo fare bella mostra di sé, non sono rare le presenze atte a confermare le potenzialità partecipative insite nelle tecnologie di Rete: così, del tutto esemplarmente, possono citarsi le esperienze di taluni Comuni che hanno attivato un servizio di segnalazione *online* e di comunicazione diretta tra cittadini e amministrazione⁵⁶ o quelle di talune Regioni, che oltre

⁵³ V. la in <http://www.comune.bologna.it/>.

⁵⁴ V. la in <http://www.retecivica.milano.it/>.

⁵⁵ V. la in <http://www.romacivica.net/>.

⁵⁶ V., al proposito, esemplarmente, il servizio di « segnalazioni *on-line* » del Co-

ad essere andate nello stesso senso, hanno addirittura promosso consultazioni in vista della revisione della normativa regionale⁵⁷ (non è mancata nemmeno una Comunità montana che ha chiamato i cittadini ad esprimersi *online* su alcuni aspetti programmatici e sull'opportunità di allocazione di certe somme del bilancio dell'ente⁵⁸).

Anche a proposito di tale realtà, non mancano, però, talune voci critiche, tanto che attenti osservatori, con riguardo non solo all'esperienza italiana, hanno rilevato come «lo scarto tra aspettative e risultati [appaia] evidente», dato che «nonostante le previsioni e le attese dei futurologi e degli esperti delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, gli effetti delle reti civiche sul rapporto tra cittadini e istituzioni politiche (democrazia telematica) sono allo stato piuttosto modesti»⁵⁹. Per altro verso, se resta vero che, come in precedenza considerato, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono aumentare le opportunità di coinvolgimento diretto dei consociati nella gestione della *res publica*, il rapporto tra decisione e informazione si presenta poco lineare, dal momento che le decisioni politiche possono concernere scenari futuri altamente complessi e soprattutto incerti, rispetto ai quali il problema maggiore è quello di disporre di tutte le informazioni rilevanti per adottare una decisione adeguata, mentre, in ogni caso, resta di necessità alta la capacità d'interpretazione delle decisioni collettive da parte del decisore finale.

mune di Rosignano Marittimo, sul sito ufficiale del Comune, alla pagina: <http://www.comune.rosignano.liorno.it/site3/pages/mainnew.php?idpadre=10906>.

⁵⁷ Ci si riferisce, in particolare, al progetto «Partecipazione giovanile/e-democracy» promosso dalla Regione Marche, che è stato finalizzato a favorire un'ampia consultazione giovanile in vista della revisione della normativa in materia (segnatamente, della legge regionale 12 aprile 1995, n. 46) e della definizione delle politiche regionali di settore (v.lo in <http://www.pogas.marche.it/POLITICHEGIOVANILI/Igiovanipartecipano/tabid/441/Default.aspx>); e al progetto «Veneto e-democracy» (v.lo in <http://vened.regione.veneto.it/modules/informazioni/index.php?id=7>), consistente nella fornitura, da parte della Regione Veneto, ai propri enti amministrati di un pacchetto *open source*, finalizzato alla sperimentazione dell'e-democracy in quattro ambiti di partecipazione democratica:

— Tavolo di partenariato per i fondi strutturali 2000-2006;

— Bilancio Sociale Regionale (prima

esperienza regionale di rendicontazione sociale);

— Progetto Terzo Veneto (processo analitico e decisionale di pianificazione per mezzo del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento e del Programma Regionale di Sviluppo); e

— Bilancio Sociale della Provincia di Rovigo.

⁵⁸ Si tratta della Comunità Montana dell'Aniene, in cui è stato avviato il progetto «Aniene Partecipata» (v.lo ora in <http://www.facebook.com/group.php?gid=89912359875&v=photos>), prevedente la pianificazione e l'attivazione di una politica di compartecipazione coi cittadini su alcune voci di spesa (per esempio, attraverso l'espressione di giudizi di priorità su alcuni aspetti programmatici e/o sull'opportunità di allocazione certe cifre di bilancio su determinati capitoli di spesa) previste nel bilancio della Comunità.

⁵⁹ Cfr., in tal senso, G. PROVASI, *Reti civiche, democrazia telematica e partecipazione politica*, in <http://www.unibs.it/on-line/dss/Home/Personale/PersonaleDocente/documento1276.html>, 1.

Peraltro, come ancora da altri sostenuto⁶⁰, le stesse forme di consultazione *online* sarebbero del tutto inadeguate alla soddisfacente realizzazione dell'ideale democratico-partecipativo, sia perché la loro attivazione è lasciata alla totale discrezionalità del decisore, sia perché l'accesso alla stessa sarebbe solo apparentemente inclusivo, rischiando in realtà di escludere (e dunque sotto-rappresentare) intere categorie di persone a basso livello di alfabetizzazione informatica e non solo. Si parla, com'è noto, al proposito, di *digital divide*, in ordine a cui sarebbe fondamentale il ruolo della scuola (rilevante in proposito è il *Progetto Partecipanet*, promosso dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna e rivolto alle scuole secondarie superiori, ed inteso a promuovere nei giovani cittadini la partecipazione alla vita politica e decisionale locale anche attraverso l'uso di internet e degli strumenti di comunicazione telematica⁶¹).

Ma il rischio più insidioso è identificato in un utilizzo ambiguo delle tecnologie informatiche per realizzare forme fragili di partecipazione, nelle quali la finalità di implementare le dinamiche della democrazia rappresentativa in funzione della qualità della decisione finirebbe per sbiadire in favore di modalità sondaggistiche e referendarie, particolarmente esposte a tecniche di manipolazione del consenso⁶².

Pertanto, fatta salva la possibilità di ricercare ed individuare nuovi moduli partecipativi idonei a superare le problematiche appena accennate, maggior credito sembra avere l'opinione che tende a valorizzare, delle possibilità comunicative offerte dalle nuove tecnologie, più la capacità di dibattito e il confronto nella costruzione di un'opinione critica fondata, che non di dar luogo a momenti decisionali, sì da non scavalcare, ma, se mai, rendere più efficace e partecipato il ruolo della cosiddetta società civile e delle associazioni intermedie. Da questo punto di vista, internet sembrerebbe in grado di generare un virtuoso circuito tra aggregazioni in rete e nella vita reale di cittadini desiderosi di impegnarsi in prima persona: come è stato preconizzato, l'uso dei forum dei *Meetup* e le discussioni *online* si candiderebbero ad integrare, se non a sostituire, i luoghi fisici fino a ieri deputati al confronto delle opinioni come le sezioni dei partiti o i circoli cultu-

⁶⁰ Cfr., ancora, sul punto, A. VALASTRO, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, cit., 479 e ss.

⁶¹ In http://www.participa.net/wcm/participanet/sperimentazioni/Assemblea_legislativa.htm.

⁶² Per un esame antesignano delle questioni critiche legate all'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione sul funzionamento dei sistemi politici: segnatamente, il

rischio di espansione della logica elitaria e burocratica e di una partecipazione sempre più frammentaria da parte dei cittadini, v. S. RODOTÀ, *Tecnologie dell'informazione e frontiere del sistema socio-politico*, in *Politica del diritto*, 1982, 25 e ss.; in tempi più recenti, cfr., per esempio, in senso analogo, P. VIDALI, *Telematica, nuove tecnologie: un rischio per la democrazia?* in <http://www.palovidali.it/testi/Telematica%20e%20democrazia.pdf>, 12.

rali⁶³. Nuovi e vecchi strumenti di confronto si uniscono e da queste sperimentazioni sarebbe forse possibile intravedere quale valenza e quale dignità avrà domani tutta la comunicazione politica in rete.

Al di là, peraltro, di un contesto così problematico, ma suscettibile di positive evoluzioni, meritano menzione, anche le esperienze di consultazione pubblica⁶⁴ con cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni può decidere di acquisire elementi di informazione e documentazione in ordine a questioni di propria competenza sulla base di uno specifico « documento per la consultazione » pubblicato sul suo sito *web*, oltreché sulla Gazzetta Ufficiale⁶⁵. Le comunicazioni dei soggetti interessati possono, a loro volta, essere anticipate all'Autorità in formato elettronico tramite *e-mail*. Casi analoghi di consultazioni pubbliche possono riguardare il Garante della *privacy*, con la differenza che l'invio con posta elettronica si presenta, in tal caso, come alternativo al tradizionale invio cartaceo⁶⁶. Di non minore interesse risultano, ancora, le consultazioni organizzate dal Ministero del Tesoro, in cui le comunicazioni devono essere avviate solo tramite *e-mail*, venendo di norma rese, poi, pubbliche sul sito stesso del Ministero⁶⁷.

8. SEGUE: IN PARTICOLARE L'ATTIVITÀ PARLAMENTARE E LA PRODUZIONE NORMATIVA STATALE.

Nella misura in cui la trasparenza e la pubblicità dell'azione dei pubblici poteri assumono una valenza partecipativa, costituendone l'indispensabile presupposto conoscitivo, la Rete internet si rivela uno degli strumenti più capaci di mettere le Camere elettive al centro della scena.

Ora, benché il principio di pubblicità parlamentare risalga alla stessa epoca rivoluzionaria francese, è noto come esso abbia sempre stentato ad affermarsi anche nelle situazioni più favorevoli: da un lato, infatti, la pubblicità diretta è rimasta limitata ai pochi volenterosi che trovano posto nelle tribune (anche se più di recente si è prov-

⁶³ Cfr., in tale senso, M. MANTELLINI, *Contrappuntii La rete della rete del Grillo*, in <http://punto-informativo.it/2192734/PI/Commenti/contrappuntii-rete-della-rete-del-grillo.aspx>.

⁶⁴ Cfr., *amplius*, sul tema, A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in http://www.astrid-online.it/rassegna/10-03-2010/Valastro - Relazione-introductiva_08_03_10.pdf, 13 ss.

⁶⁵ V., al proposito, l'apposita sezione dedicata alle « consultazioni pubbliche » nel sito istituzionale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: in http://www2.agcom.it/provv/c_p_.htm.

⁶⁶ Così, l'Autorità garante prevede che « Osservazioni e commenti » possano pervenire entro una certa data all'indirizzo dell'Autorità di Piazza di Monte Citorio « ovvero » all'indirizzo di posta elettronica (v. per esempio <http://www.garanteprivacy.it/garant/doc.jsp?ID=1611986>).

⁶⁷ V., al proposito, l'apposita sezione dedicata alle « consultazioni pubbliche » nel sito istituzionale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze: in http://www.dt.tesoro.it/it/consultazioni_pubbliche/.

veduto con sistemi a circuito chiuso a beneficio della stampa parlamentare per i lavori di commissione); e, dall'altro, la pubblicità indiretta, effettuata con il tradizionale metodo della stampa, non sembra raggiungere i canali diffusivi propri di questo genere di *medium*.

L'occasione non è stata, per vero, lasciata cadere dal Parlamento italiano che attraverso ben tre portali (per le due Camere e il Parlamento in seduta comune⁶⁸) fornisce un'apprezzabile quantità di informazioni parlamentari e legislative, oltre a quelle sull'organizzazione della Camera e sui servizi offerti al pubblico. Inoltre, tramite il sito *Radioradicale.it*⁶⁹, vengono diffuse in *Real-video*, in diretta o in differita (con ricerca sull'archivio), le immagini delle sedute della Camera, del Senato e di talune Commissioni bicamerali. Trattandosi, tuttavia, di dati « ufficiali », non mancano iniziative private destinate, invece, a fornire « complementi » informativi tratti dalla vita quotidiana, ed, anzi, « postati » dagli stessi utenti maggiormente in grado di monitorare da vicino il vissuto degli eletti (sarebbe il caso esemplare del sito *Openpolis*⁷⁰).

Analoghe presenze ufficiali si registrano per gli altri organi costituzionali, tra cui, sul piano politico, rileva soprattutto il portale del Governo, che rimanda al sito della Presidenza del Consiglio e dei vari Ministeri⁷¹. Mentre anche le assemblee elettive regionali e locali hanno una notevole visibilità in Rete (si rammenti, del resto, come il Regolamento per l'assegnazione dei nomi di dominio riserva a tali entità certe denominazioni⁷²).

Un altro versante in cui la telematica ha segnato una svolta di rilievo è, com'è noto, quello della pubblicità della produzione normativa in quanto, anche da parte pubblica, è stato sviluppato l'impegno ad utilizzare le tecnologie di Rete per colmare il « gap » conoscitivo che, anche con le migliori intenzioni, la risulante pubblicazione cartacea provocava. A tale fenomeno, non dev'essere rimasto estraneo neanche il monito della Corte costituzionale italiana che, in una decisione rimasta celebre (n. 364/1988⁷³), ha ammesso come l'ignoranza della legge, diversamente da quanto tradizionalmente ritenuto, potrebbe a certe condizioni essere eccusata come esimente di un reato.

Comunque sia, nell'ordinamento italiano la pubblicazione telematica delle *Gazzette Ufficiali* è oramai una realtà consolidata, anche se limitata ad un breve periodo di tempo⁷⁴. Peraltro, con

⁶⁸ <http://www.parlamento.it>, <http://www.senato.it>, <http://www.camera.it>.

⁶⁹ http://www.radioradicale.it/new/html/camera_senato.php.

⁷⁰ <http://www.openpolis.it/>.

⁷¹ <http://www.governo.it/>.

⁷² Sul tema, cfr. P. COSTANZO, *Nomi di dominio della pubblica amministrazione* (<http://www.federalismi.it/ApplOpenFile>

[PDF.cfm?artid=10233&dpath=document&dfile=13062008135637.pdf&content=Nomi+di+dominio+della+pubblica+amministrazione++stato++dottrina++](http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=10233&dpath=document&dfile=13062008135637.pdf&content=Nomi+di+dominio+della+pubblica+amministrazione++stato++dottrina++)).

⁷³ V. la in <http://www.giurcost.org/decisioni/1988/0364s-88.html>.

⁷⁴ Sulla pionieristica esperienza della Regione Toscana, cfr. P. COSTANZO, *La pubblicazione delle leggi approda ufficial-*

la legge n. 133 del 2008 (c.d. norma taglia-carta), il formato cartaceo della *Gazzetta* è stato sostituito da quello telematico per tutti i soggetti in possesso di un abbonamento a carico di amministrazioni o enti pubblici o locali, pur non restando del tutto chiaro il rapporto tra questa previsione e il perdurante principio del valore autentico della sola pubblicazione cartacea.

Un'altra importante iniziativa è legata all'apertura del sito *www.normattiva.it*, in attuazione del progetto inteso ad informatizzare e a classificare la normativa statale e regionale vigente, e, in prospettiva, a consentirne la consultazione in multivigenza (non diversamente dal sito francese *Legifrance*).

L'impressione generale è, tuttavia, che, a parte talune sperimentazioni in materie di voto elettronico nelle elezioni politiche⁷⁵, il rapporto tra Parlamento e cittadini/elettori stenti a cogliere le opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione. La sensazione è, infatti, che sia difficile emarginare o togliere peso alle classiche istanze intermediatrici quali il sistema dei partiti o quello dei media tradizionali.

Ciò, d'altro canto, sembra istituire una profonda differenza con gli altri « poteri » dello Stato, se si ha riguardo agli avanzamenti prodotti dal cd. *e-government* nell'ambito della pubblica amministrazione, o alle novità introdotte dal cd. processo telematico o dall'informatica giudiziaria nel dominio della giurisdizione.

Eppure, non riuscirebbe difficile immaginare un impiego delle nuove tecnologie anche per l'attuazione di funzioni di rilievo istituzionale nel rapporto tra Camere e cittadini, quali, ad es., in un incrocio dei dati posseduti dai Comuni in materia di liste elettorali, la possibilità di sottoscrivere digitalmente sul portale del Parlamento iniziative di legge popolare o petizioni (o, magari, richieste di *referendum*, questa volta dirette all'Ufficio centrale della Cassazione); o, viceversa, da parte delle Camere o delle Commissioni parlamentari, l'apertura di consultazioni pubbliche alla stregua di *hearings* telematiche.

9. BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Quanto finora riferito e argomentato, sia pure in maniera un po' alluvionale, data la vastità e l'eterogeneità dei profili connessi

mente su internet (osservazioni a margine della legge regionale toscana n. 23 del 2007), in questa *Rivista*, 2007, 479 ss. Sul tema in generale ed in chiave comparata, P. COSTANZO e M. PIETRANGELO, *Theory and Reality of the Official Publication of Legal Acts on Internet*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (eds.), *Proceedings of the IX*

International Conference « Law via the Internet » (Firenze, 30-31 ottobre 2008), Florence, European Academic Publishing Press, 111 ss.

⁷⁵ Peraltro anch'esse di segno alquanto critico, come rileva L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, cit., 58.

al tema, può, però, aver almeno fatto intendere come, alla base di un proficuo ed efficace uso delle nuove tecnologie sul piano politico-partecipativo, vi sia soprattutto il problema dell'esatto statuto di siffatte tecnologie.

Ora, se è vero che, come è stato detto, il mito di una telematica di per sé democratica e capace, attraverso la messa a disposizione a tutti di informazioni a buon mercato, di ridurre le disuguaglianze e l'esclusione sociale⁷⁶ comincia ad essere criticato da diversi osservatori, è anche indubbio che una delle strade capaci (qui come altrove) di promuoverne un suo uso allargato e consapevole passa, sul piano operativo, attraverso l'alfabetizzazione informatica dei cittadini, e, sul piano giuridico, nel riconoscimento della valenza costituzionale dello strumento, anche oltre quanto è già possibile fare ricorrendo ai principi vigenti. Da questo punto di vista, del resto, altri dettati costituzionali appaiono direttamente o indirettamente più congeniali al riconoscimento della promozione e tutela del diritto d'informazione anche con mezzi telematici, come nel caso della Grecia e, soprattutto dell'Estonia, la cui Corte costituzionale ha convalidato (nella decisione n. 3-4-1-13-05 del 1° settembre 2005⁷⁷) il ricorso alla pratica del voto elettronico sull'evidente primordiale presupposto che l'accesso alla Rete sia configurato come un diritto costituzionalmente protetto.

Che l'Italia non sia attualmente attestata su tali posizioni, è difficilmente contestabile.

Ma, forse, non sarebbe male riflettere, a mò di conclusione, sulle seguenti parole del giurista americano ed esperto di internet Yokai Benkler: « *Ciò che conosciamo, il modo in cui conosciamo, quello che pensiamo del mondo e il modo in cui riusciamo a immaginarlo sono cruciali per la libertà individuale e la partecipazione politica. Il fatto che oggi così tanta gente possa parlare, e che si stia raggruppando in reti di citazione reciproca, come la blogosfera, fa sì che per ogni individuo sia più facile farsi ascoltare ed entrare in una vera conversazione pubblica. Al contempo, sulla Rete ci sono un sacco di sciocchezze. Ma incontrare queste assurdità è positivo. Ci insegna a essere scettici, a cercare riferimenti incrociati e più in generale a trovare da soli ciò che ci serve. La ricerca di fonti differenti è un'attività molto più coinvolgente e autonoma rispetto alla ricerca della risposta da parte di un'autorità* »⁷⁸.

⁷⁶ Cfr., in tal senso, G. PROVASI, *Reti civiche, democrazia telematica e partecipazione politica*, cit., 2.

⁷⁷ V. in <http://www.nc.ee/?id=381>.

⁷⁸ Nell'intervista del 6 maggio 2007, riportata in <http://omniacommunia.org/2007/05/06/interview-with-yochai-benkler/>.