

RIVOLUZIONE DIGITALE E SVILUPPI DELLA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA NELL'UNIONE EUROPEA*

ERIK LONGO**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Il difficile rapporto tra nuove tecnologie e l'emergere di una sfera pubblica europea. – 3. L'approccio regolatorio europeo. – 4. Una nuova spinta per la democrazia digitale nell'Ue: la Conferenza sul futuro dell'Unione europea. – 5. Il Piano d'azione per la democrazia in Europa. – 6. Spunti conclusivi.

Abstract

This article provides an overview of the relationship between the democratic participation tools and the digital revolution at a European Union level. The first part critically analyzes the contribution that the tools of the digital society can offer to reinvigorate democratic processes within the political context of the European Union and the risks that can derive from the development of related technologies. In the second part, the article discusses firstly the process set in motion by the "Joint Declaration" adopted by the EU institutions in March 2021 for a "Conference on the Future of Europe" and secondly the European Democracy Action Plan that aims at ensuring that citizens can participate in the democratic system through informed decision-making free from unlawful interference and manipulation.

Suggerimento di citazione

E. LONGO, *Rivoluzione digitale e sviluppi della partecipazione democratica nell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il saggio è realizzato nell'ambito della ricerca PRIN 2017 *Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law* (SE.CO.R.E TECH) e costituisce una rielaborazione dell'intervento al Seminario *Processi democratici e tecnologie digitali*, tenutosi presso l'Università degli Studi di Macerata, 29 gennaio 2021.

L'A. ringrazia il *referee* anonimo, il professor Giovanni Di Cosimo e gli altri partecipanti al seminario organizzato dall'Università di Macerata del 29 gennaio 2021 su "Processi democratici e tecnologie digitali" per gli utilissimi commenti.

** Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

Contatto: erik.longo@unifi.it

1. Introduzione

Nelle sue memorie Jean Monnet scriveva che “l’Europa si sarebbe costruita attraverso le crisi e che sarebbe stata la somma delle loro soluzioni a dare corpo al progetto comune¹”. Dopo più di quaranta anni quelle parole risultano ancora istruttive. L’UE è effettivamente una costruzione giustificabile attraverso le scelte degli attori con potere decisionale durante le circostanze critiche. È in tali momenti che si aprono delle vere e proprie finestre di opportunità per perseguire nuovi obiettivi di cui beneficiano i cittadini e le istituzioni².

Oggi la necessità di rispondere in modo coordinato alle sfide della pandemia, la ricerca di un nuovo ruolo istituzionale nel mutato assetto geopolitico determinato dalla fine degli equilibri costruiti dopo la Seconda guerra mondiale e dalla ascesa della superpotenza cinese, la pressione dei nazionalismi all’interno degli stati membri, rappresentano altrettanti “momenti di verità” nei quali si gioca il destino stesso della integrazione europea³.

Da momenti del genere in passato abbiamo tratto lezioni utili non solo per determinare l’assetto istituzionale ma per comprendere quali garanzie accordare alla partecipazione democratica.

Durante la crisi finanziaria degli anni Dieci, ad esempio, la *governance* intergovernativa si è dimostrata inadeguata a rispondere alle esigenze combinate di tenere unito il continente e rispondere alle richieste degli stati membri. La doppia anima dell’Unione, sovranazionale e intergovernativa, non ha prodotto i risultati costituzionali auspicati. Il malcontento che si è generato ha inasprito la disaffezione dei cittadini verso la stessa Ue e ha messo in discussione la sua stessa esistenza⁴, fino a far perdere vita a quella idea di “Europa organizzata” che nella Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 era considerata “vitale” e “indispensabile” per il “mantenimento di relazioni pacifiche” tra i paesi del vecchio continente.

¹ J. MONNET, *Memoirs: The Architect and Master Builder of the European Economic Community*, 1st, Doubleday, Garden City, N.Y., 1978, 46, nostra traduzione.

² Se, da un lato, la democrazia è costantemente sotto attacco, è un “fiore raro”, come ha recentemente affermato in un’intervista lo storico Y. Harari (A. PAPACHELAS, *Harari: 'If you want to make a country a colony, don't send the tanks in. Just get the data out'*, in *Ekathimerini.com*, 4 ottobre 2020, <https://www.ekathimerini.com/257687/article/ekathimerini/comment/harari-if-you-want-to-make-a-country-a-colony-dont-send-the-tanks-in-just-get-the-data-out?s=09>), dall’altro occorre non dimenticare che essa è la forma di governo più resiliente di tutte. Nonostante la fragilità sua propria, la democrazia vive di crisi (S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017; W. MERKEL, *Challenge or crisis of democracy*, in *Democracy and Crisis. Challenges in Turbulent Times*, a cura di W. MERKEL, S. KNEIP, Springer, Cham, 2018).

³ Sul punto v. di recente il contributo di F.M. FERRARA, H. KRIESI, *Crisis pressures and European integration*, in *Journal of European Public Policy*, 2021, 1 ss.

⁴ S. FABBRINI, *Sdoppiamento: una prospettiva nuova per l’Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2017, 15 ss.

Oggi siamo certi che il progetto di una integrazione politica e non più solo economica non basta per la costruzione di un “demos”⁵ europeo – frutto di una identità politico-culturale transnazionale.⁶ La maturazione e il mantenimento di quella convivenza pacifica immaginata nel progetto dei padri fondatori ha bisogno di qualcosa di più⁷, della costruzione di una sfera pubblica europea distinta dalla mera europeizzazione delle politiche nazionali⁸, di strumenti adeguati per fronteggiare la crisi di legittimazione democratica delle istituzioni europee⁹.

La crisi del rapporto tra cittadini e istituzioni europee è profonda. Negli ultimi anni si è, infatti, sviluppato moltissimo il dibattito su quanto i cittadini europei stiano perdendo fiducia nei valori democratici fondamentali. Allo stesso tempo, è divenuto evidente che la domanda di partecipazione democratica¹⁰ – non solo di tipo elettorale – sta superando la sua offerta sia a livello nazionale sia a livello sovranazionale. I sondaggi dell’*Eurobarometro* relativi all’autunno del 2019, subito dopo le elezioni del Parlamento europeo, rivelano che più del 50% dei cittadini europei non concorda con l’affermazione che la loro voce abbia un peso nell’Ue. Se si considerano i paesi del sud dell’Europa, il dato sulla “disaffezione” è ancora peggiore: più del 66% degli intervistati italiani ha dichiarato di non percepire che i cittadini hanno una influenza sulla politica europea, mentre in Grecia si arriva al 76% delle risposte negative¹¹. Forse sarebbe stato utile approfondire questi dati guardando al massiccio

⁵ “If there is no sense of demos (...), there cannot be democracy”. Parole tratte dall’“oral pleading” di J.H.H. Weiler durante l’udienza della Grande Camera presso la Corte europea dei diritti dell’uomo a Strasburgo il 30 giugno 2010.

⁶ Sugli effetti che la logica intergovernativa ha prodotto sulla politica europea si v. S. FABBRINI, *Sdoppiamento: una prospettiva nuova per l’Europa*, cit., 66 s.

⁷ Su questo tema v. gli articoli nel n. 3/2020 di “Quaderni costituzionali” ed in particolare i contributi di G. Amato, Andrea Manzella e Íñigo Méndez de Vigo.

⁸ L. HOFFMANN, E. MONAGHAN, *Public Debate on the Future of the European Union: A Viable Legitimising Strategy?*, in *Politics*, 3, 2011, 140 ss.; L. HENNEN, *E-Democracy and the European Public Sphere*, in *European E-Democracy in Practice*, a cura di L. HENNEN e al., Springer, Cham, 2020, 47 ss.; E. BORGHETTO, M. GIULIANI, F. ZUCCHINI, *Quanta Bruxelles c’è a Roma? L’europeizzazione della produzione normativa italiana*, in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2009, 135 ss.

⁹ Su questo tema v. M.-J. GAROT, *The European citizens’ initiative: an effective tool to promote a digital European democracy?*, in *Digital Democracy in a Globalized World*, a cura di C. PRINS, C. CUIJPERS, P.L. LINDSETH, M. ROSINA, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017, 229 ss.; sia consentito rinviare anche a E. LONGO, *The European Citizens’ initiative: too much democracy for EU polity?*, in *German Law Journal*, 2, 2019, 181 ss.

¹⁰ Sul tema generale della partecipazione si v. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Giuffrè, Milano, 2011, p. 295 ss.

¹¹ Standard Eurobarometer 92 – Autumn 2019, *Public opinion in the European Union, First results*, Brussels, www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/socio-demographic-trends-edition-6.

umento dell'astensionismo nelle ultime elezioni locali, politiche ed europee degli ultimi anni¹².

Malgrado i significativi progressi verso una maggiore partecipazione dei cittadini europei al processo politico sovranazionale realizzati soprattutto dopo Lisbona¹³, il sistema multilivello del processo politico Ue stenta a far sentire i cittadini partecipi delle decisioni prese e a far così scattare quei meccanismi di *accountability* che servono a garantire la partecipazione democratica¹⁴. Sempre più spesso ci troviamo di fronte ad una distanza e a volte ad un disprezzo nei confronti della politica sia nazionale che europea e contemporaneamente sono sempre più rare tra i cittadini quelle capacità critiche necessarie per influire sui processi decisionali¹⁵. La recente pandemia sta agendo come un grande fattore di accelerazione delle dinamiche descritte¹⁶. La maggior parte delle democrazie europee ha implementato risposte emergenziali al COVID-19 senza minare alla base la tenuta del proprio tessuto democratico. Tuttavia, in quei paesi nei quali gli standard dello stato di diritto erano già stati aggrediti – *in primis* Bulgaria, Ungheria e Polonia – si è verificato un ulteriore declino in forza della diffusione del virus¹⁷. Il cambio di tendenza di questi paesi desta ulteriori preoccupazioni,

¹² Un tema non semplice da analizzare, su cui si v. A. LEININGER, M.J. MEIJERS, *Do Populist Parties Increase Voter Turnout? Evidence From Over 40 Years of Electoral History in 31 European Democracies*, in *Political Studies*, 3, 2021; J. NONNEMACHER, *Disengaging elections? Political interest, number of elections, and turnout in elections to the European Parliament*, in *European Union Politics*, 3, 2021; A. GENDŹWIŁŁ, K. STEYVERS, *Guest editors' introduction: Comparing local elections and voting in Europe: lower rank, different kind... or missing link?*, in *Local Government Studies*, 1, 2021, 1 ss.

¹³ B. NASCIMBENE, *Partecipazione democratica nell'Unione Europea*, in *Aggiornamenti sociali*, 11, 2010, 681 ss.; si v. a tal proposito il commento all'art. 10 del TUE di F. DONATI, *Art. 10 (commento a)*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, II, Giuffrè, Milano, 2014, 89 ss.

¹⁴ Si pensi al notevole dibattito scaturito dalle scelte successive alla crisi economica della fine degli anni duemila e l'inizio degli anni dieci, su cui si v. i contributi in L. DANIELE, P. SIMONE, R. CISOTTA (a cura di), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham, Giappichelli-Springer, 2017, o alle questioni legate alla difficile applicazione dell'istituto dello "Spitzenkandidat", su cui si v. S. FOTOPOULOS, L. MORGANTI, *Does personalisation further Europeanise national public spheres? The Spitzenkandidat process in the 2014 and 2019 European parliamentary elections*, in *European Politics and Society*, 2021.

¹⁵ Secondo quella dinamica che ha evidenziato già da alcuni anni C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

¹⁶ In prospettiva mondiale si v.: A. AFSABI, E. BEAUSOLEIL, R. DEAN, e al., *Democracy in a Global Emergency: Five Lessons from the COVID-19 Pandemic*, in *Democratic Theory*, 2, 2020, V ss.; J. HAYWARD, *Government Authority and the Covid-19 Lockdown*, in *Policy Quarterly*, 3, 2020, 7 ss.; J.R. MAXEINER, *America's covid-19 preexisting vulnerability: a government of men, not laws*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 1-2, 2020, 213 ss.

¹⁷ Si v. European Commission, *2020 Rule of Law Report. The rule of law situation in the European Union*, COM(2020) 580 final, Brussels, 30 settembre 2020, 5 ss.; T. DRINÓCZI, A. BIEŃ-KACALEA, *COVID-19 in Hungary and Poland: Extraordinary Situation and Illiberal Constitutionalism*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 1-2, 2020, 171 ss.; G. HALMAI, *Populism, authoritarianism and constitutionalism*, in *German Law Journal*, 3, 2019, 296 ss.

perché le nuove forme di autoritarismo hanno oggi a disposizione strumenti tecnologici prima inimmaginabili con i quali realizzare potenti forme di manipolazione¹⁸.

Nella dinamica descritta si inserisce la rivoluzione digitale in corso, con le sue profonde trasformazioni della domanda e dell'offerta di informazioni¹⁹. Anche nel mondo della politica si sono sviluppate forme potentissime di comunicazione politica attraverso cui raggiungere in maniera mirata gli elettori²⁰. Nonostante il grande potenziale, l'uso massiccio di campagne politiche online e l'impiego delle piattaforme per aumentare il consenso politico apre a nuove vulnerabilità e rende più difficile, da un lato, mantenere l'integrità delle elezioni assicurando l'accesso libero, equo e plurale ai media e, dall'altro, garantire contro la manipolazione delle informazioni e le tante forme di disinformazione che possono avvelenare la possibilità per i cittadini di formarsi liberamente un'idea²¹. L'impatto di queste forme di regressione democratica è oltretutto amplificato dall'uso di algoritmi opachi²² controllati da poche grandi aziende globali²³.

Non si tratta più di una semplice interferenza con il libero formarsi delle opinioni politiche; oggi, grazie alla rivoluzione digitale, la situazione è completamente cambiata. L'accessibilità economica della comunicazione online, la mancanza di trasparenza che se ne accompagna, nonché la portata e la gravità dell'influenza di tali strumenti, assumono una forma molto più minacciosa del passato. In particolare, la sfera digitale offre strumenti che rendono molto facile la manipolazione mirata su scala globale, senza offrire alcuna forma di

¹⁸ La manipolazione si nutre dell'omologazione e anestetizzazione sociale nel modello monistico del consumismo che costituisce la cifra dei sistemi postcapitalistici, come rileva acutamente A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Dir. e soc.*, 3, 1995, 411-412.

¹⁹ J. VAN DIJCK, T. POELL, M. DE WAAL, *The Platform Society: Public Values in a Connective World*, Oxford University Press, Oxford, 2018. A. SIMONCINI, E. CREMONA, *European Private Law Integration through Technology: The Constitutional Dimension*, in *Persona e mercato*, 2, 2021

²⁰ M.R. ALLEGRI, *Ubi Social, Ibi Ius*, Franco Angeli, Milano, 2018, *passim*.

²¹ Sulle tecniche che vengono utilizzate per raggiungere tali scopi si v. European Commission - Joint Research Centre, *Technology and democracy: Understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making*, Luxembourg, 2020, https://pure.mpg.de/rest/items/item_3277241/component/file_3277242/content; M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Aracne, Roma, 2019; M. ZIMDARS, K. MCLEOD, *Fake news: understanding media and misinformation in the digital age*, MIT Press, 2020.

²² Sia consentito sul punto rimandare a E. LONGO, *Dai big data alle «bolle filtro»: nuovi rischi per i sistemi democratici*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2019.

²³ A. SIMONCINI, E. CREMONA, *European Private Law Integration through Technology: The Constitutional Dimension*, cit..

trasparenza, né esiste una disciplina chiara degli attori nell'ecosistema pubblicitario o dei processi proprietari sottostanti²⁴.

In risposta a tali sfide, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha individuato la necessità di una “nuova spinta per la democrazia europea” ed ha messo in atto due grandi azioni insieme agli altri organi dell’Ue: da un lato, è stata organizzata una Conferenza sul futuro dell’Europa nella quale i cittadini dovranno svolgere un “ruolo attivo” che terminerà nel 2022 (su cui si v. *infra*); dall’altro, è stato elaborato e pubblicato nel dicembre 2020 lo “European Democracy Action Plan” come primo passo per garantire i valori dell’accessibilità, equità e inclusività degli strumenti digitali usati nell’ambito della politica, così come previsto dalla comunicazione (madre) *Shaping Europe's digital future* di febbraio 2020²⁵.

È su questi due strumenti che il presente saggio si soffermerà.

Nell’orizzonte tratteggiato, questo scritto mira infatti ad analizzare criticamente l’apporto che gli strumenti della società digitale può offrire per rinvigorire i processi democratici all’interno del contesto politico dell’Unione europea e i rischi che possono derivare dallo sviluppo delle tecnologie relative. Lasceremo sullo sfondo il problema legato al come possono essere regolate le nuove tecnologie e ci concentreremo sul modo in cui le istituzioni europee più recentemente affrontano i problemi della partecipazione politica online.

Secondo la prospettiva che qui vorremmo argomentare, l’errore più grave che le istituzioni europee hanno commesso negli ultimi anni è non aver compreso che la regolazione delle tecnologie e gli istituti creati per la partecipazione online potessero incentivare lo sviluppo di una “identità culturale transnazionale”²⁶ e non servire solo per dare corpo ad una discussione “politica europea”. Come si vedrà l’incentivo alla europeizzazione della politica nazionale ha condotto a creare uno spazio per le questioni politiche europee nel dibattito nazionale²⁷, ma non ha permesso la costruzione di uno spazio culturale, e perciò anche politico, autonomo rispetto a quello degli stati membri²⁸. Prima di

²⁴ G.L. CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, in *Rivista AIC*, 4, 2018.

²⁵ Si v. le due citate comunicazioni: European Commission, *European democracy action plan*, COM(2020) 790 final, 3.12.2020, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2250 e European Commission, *Shaping Europe's digital future*, COM(2020) 67 final, 19.02.2020, Brussels, https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future_it.

²⁶ J. HABERMAS, *The crisis of the European Union: A response*, Polity, Cambridge-Malden, MA, 2012.

²⁷ T. RISSE, *No Demos? Identities and Public Spheres in the Euro Crisis*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 6, 2014, 1207 ss.

²⁸ La costruzione di una “identità culturale transnazionale” si può avvantaggiare degli strumenti elettronici come uno spazio dove si costruisce, nella dialettica politica e nell’orizzonte della solidarietà,

arrivare ad esaminare nello specifico i problemi legati allo sviluppo degli strumenti di democrazia elettronica nell'UE si farà un cenno al rapporto tra nuove tecnologie e democrazia.

2. Il difficile rapporto tra nuove tecnologie e l'emergere di una sfera pubblica europea

L'interesse nella comunicazione politica basata su internet e sul suo potenziale per la costruzione di una nuova "sfera pubblica" sta vivendo negli ultimissimi anni una fase di grande dibattito²⁹. Fino a un decennio fa vi era un diffuso ottimismo sul fatto che, mentre nelle sfere pubbliche nazionali il disincanto per la politica e la democrazia rappresentativa era molto alto, la comunicazione via internet avrebbe potuto sostenere l'emergere di una sfera pubblica – nazionale o transnazionale – maggiormente inclusiva, deliberativa e radicata nella società civile³⁰.

L'introduzione di termini – ancora tutti da definire³¹ – come *e-democracy* (democrazia elettronica), *e-government* (governo elettronico) o *e-participation* (partecipazione elettronica) è stata segnata da una diffusa aspirazione al

una "comunità" dei popoli europei. L. HENNEN, *E-Democracy and the European Public Sphere*, in *European E-Democracy in Practice*, cit., 82.

²⁹ Si v. ad es. il volume di D. RUNCIMAN, *How democracy ends*, Profile Books, London, 2018; per gli studi su come ci sia una ibridazione tra sfera pubblica, privata e ruolo delle istituzioni politiche rappresentative, si v. G. VOWE, P. HENN, *Conclusions*, in *Political communication in the online world: Theoretical approaches and research designs*, a cura di G. VOWE, P. HENN, Routledge, London, 2016, 275 ss.

³⁰ Molto interessante a questo fine l'analisi di C. FORMENTI, *Sfera pubblica e nuovi media*, in *Politica del diritto*, 3, 2010, 489 ss. e di F. AMORETTI, M. SANTANIELLO, *Partecipazione politica e opinione pubblica online in tempo di crisi*, in *Iride*, 1, 2021, 64, che parlano di una "utopia tecnosociale relativa a una sfera pubblica digitale". In generale sul tema del rapporto tra nuovi media e discorso pubblico rimane un caposaldo lo studio di G. MARTINOTTI, *Informazione e sapere*, Anabasi, Milano, 1992. Uno degli esempi più interessanti di questo valore intimamente democratico di internet è stata la sentenza *Reno v American Civil Liberties Union*, 521 US 844, 868 (1997). Non bisogna mai dimenticare che in un certo momento i social media sono stati un utile strumento per veicolare le proteste contro regimi autoritari, come ad esempio è avvenuto nell'Africa settentrionale, su ci v. G.P. MAGARIAN, *The Internet and Social Media*, in *The Oxford Handbook of Freedom of Speech*, a cura di F. SCHAUER, A. STONE, Oxford University Press, Oxford, 2021, 352. In generale sul tema si v. anche M. MARGOLIS, G. MORENO-RIAÑO, *The Prospect of Internet Democracy*, Ashgate, London, 2009; G. VOWE, *Digital Citizens und Schweigende Mehrheit: Wie verändert sich die politische Beteiligung der Bürger durch das Internet? Ergebnisse einer kommunikationswissenschaftlichen Langzeitstudie*, in *Internet und Partizipation*, a cura di K. VOSS, Springer, Cham, 2014, 25 ss.; M. KARLSSON, *Digital Democracy and the European Union*, in *The European Union and the Technology Shift*, a cura di A. BAKARDJIEVA ENGELBREKT, K. LEIJON, A. MICHALSKI, L. OXELHEIM, Palgrave Macmillan, Cham, 2021, 237 ss.

³¹ Come rilevato già da T. PÄIVÄRINTA, Ø. SÆBØ, *Models of e-democracy*, in *Communications of the Association for Information Systems*, 1, 2006, e poi da R. LINDNER, G. AICHHOLZER, *E-democracy: conceptual foundations and recent trends*, in *European E-democracy in practice*, a cura di L. HENNEN e al., Springer, Cham, 2020, 11 ss.

rinnovarsi della partecipazione e la consapevolezza democratica dei cittadini, fino addirittura ad inaugurare una nuova stagione della co-produzione di orientamenti e decisioni politiche³². Accanto a questi processi si è sviluppato pure un crescente interesse verso forme di “governo elettronico” nonché di uso della rete per la gestione del territorio e per il controllo delle *public policies*, ma si tratta di dinamiche diverse e solo parzialmente coincidenti³³.

Al giorno d’oggi, aspettative così ampie – come si è già detto – sono state ridimensionate tanto in America quanto in Europa. La comunicazione politica attraverso i social media è attualmente al centro di un grande dibattito³⁴, ed è difficile trarre conclusioni chiare riguardo al ruolo delle piattaforme nel sostenere l’emergere di una vivace sfera pubblica politica³⁵.

Su di un piano generale abbiamo compreso che il rapporto tra tecnologie e partecipazione democratica non può essere considerato come assolutamente positivo o negativo³⁶. L’intreccio tra democrazia e tecnologia pone importanti questioni di ordine politico, sociale e costituzionale che interferiscono con il

³² United Nations Department of Economic and Social Affairs, *2020 United Nations E-Government Survey: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development.*, New York, 2020, [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf). In dottrina il tema è stato toccato da molti autori. Si v. *infra multis* A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, cit., 399 s.; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, II, Laterza, Bari-Roma, 2004; P. COSTANZO, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l’uso)*, in *Diritto pubblico*, 1, 2019, 71 ss.; G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, CEDAM, Padova, 2017; D. PITTÈRI, *Democrazia elettronica*, Laterza, Roma-Bari, 2007; M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Il dir. dell’inform. e inform.*, 2, 2015, p. 275 ss. Bisogna ricordare che tutti questi termini, democrazia elettronica, *e-democracy*, *e-government*, *e-participation*, non hanno un significato univoco né di fatto né di diritto. Essi appartengono anzi a quelle nozioni aperte che non è possibile fissare con una linea ben definita ma che sono suscettibili di essere applicate a fenomeni anche molto diversi. *Contra* G. GOMETZ, *E-democracy. Forme e problemi della democrazia elettronica*, in *Diritto e tecnologie informatiche. Questioni di informatica giuridica, prospettive istituzionali e sfide sociali*, a cura di T. CASADEI, S. PIETROPAOLI, Wolters Kluwer, Milano, 2021, 57 ss.

³³ E. DE BLASIO, *La democrazia digitale nella sfera pubblica globale*, in *Sociologia e politiche sociali*, 2, 2014, 41 ss.

³⁴ Council of Europe, *Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes*, Decl(13/02/2019)1, Strasbourg, <https://www.coe.int/en/web/data-protection/-/declaration-by-the-committee-of-ministers-on-the-manipulative-capabilities-of-algorithmic-processes>; K. SHAFFER, *Data versus Democracy: How Big Data Algorithms Shape Opinions and Alter the Course of History*, Apress, Colorado, 2019. Sul banco degli imputati sono salite le piattaforme (M. MOORE, *Democracy hacked: political turmoil and information warfare in the digital age*, Oneworld Publications, London, 2019).

³⁵ La parola chiave per comprendere il fenomeno è “disintermediazione”. Si v. a tale proposito G. GIACOMINI, *Verso la neointermediazione. Il potere delle grandi piattaforme digitali e la sfera pubblica*, in *Iride*, 3, 2018, 457 ss. L’autore che forse più di tutti ci ha aiutato a comprendere il fenomeno è E. PARISER, *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, Penguin, London, 2011.

³⁶ G. VILELLA, *E-Democracy: On Participation in the Digital Age*, Nomos Verlag, 2019.

contesto dato della dimensione rappresentativa della democrazia³⁷, determinando spesso una eterogeneità dei fini rispetto alla originaria aspirazione partecipativa canalizzata nell'uso delle tecnologie ai fini del coinvolgimento civico³⁸. Già alcuni anni or sono i sostenitori della repubblica elettronica hanno delineato gli effetti perversi della trasformazione elettronica delle democrazie: l'avvento di una democrazia populista ridotta a continua successione di referendum elettronici, di fatto incompatibile con i caratteri del pluralismo, che ha bisogno di strumenti e forme della rappresentanza che garantiscano la valutazione collettiva e la riflessione critica intorno alle alternative politiche³⁹.

Un volume pubblicato alcuni anni sul tema fa indicava il fine degli strumenti variamente ricompresi nella locuzione “democrazia elettronica” nel “rendere possibile a tutti i cittadini (...) un modo di esprimersi democratico, senza dover uscire in massa dalle proprie case, affollare strade e piazze o manifestare davanti alla Casa Bianca o davanti ai municipi”; si auspicava una società in cui si potessero “esprimere voti e opinioni standosene comodamente in cucina o in soggiorno, collegandosi elettronicamente con altri cittadini o con i propri rappresentanti eletti attraverso l'uso di computer magari telecomandati, tastiere e apparecchi televisivi”⁴⁰. L'idea di uno stato governato da un appello continuo al popolo veniva addirittura collegata alla realizzazione delle aspirazioni espresse nel XIX secolo da Tocqueville, il quale affermò che “nell'epoca dell'eguaglianza”, quali che siano le leggi, gli uomini avranno come nuova

³⁷ Su questo aspetto si v. funditus A. CARDONE, “Decisione algoritmica” vs decisione politica? A.I. *Legge Democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, *passim*.

³⁸ F. GALLO, *Può la democrazia digitale sostituire la democrazia rappresentativa?*, in *Giustizia insieme*, 30 settembre 2020, <https://www.giustiziainsieme.it/en/cultura-e-societa/1322-puo-la-democrazia-digitale-sostituire-la-democrazia-rappresentativa?hitcount=0>. In questo senso si v. anche G. GOMETZ, *E-democracy. Forme e problemi della democrazia elettronica*, in *Diritto e tecnologie informatiche. Questioni di informatica giuridica, prospettive istituzionali e sfide sociali*, cit., 67 con riguardo alle piattaforme che rendono una minoranza più forte di una maggioranza.

³⁹ Per una critica alla prospettiva populista sotto questo piano si v. Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, il Mulino, Bologna, 2001.

⁴⁰ Per le due citazioni si v. L.K. GROSSMAN, *La repubblica elettronica*, Editori Riuniti, Roma, 1997, 196. Le parole dello studioso americano fanno ritornare alla mente quanto scrisse nel 1928 C. Schmitt e molti anni più tardi, nel 1984, N. Bobbio. Per il primo l'ipotesi che un giorno “per mezzo di ingegnose invenzioni” ogni uomo possa continuamente esprimere le sue opinioni sulle questioni politiche senza lasciare la propria casa non sarebbe affatto prova di “una democrazia particolarmente intensa, ma del fatto che Stato e pubblicità sarebbero totalmente privatizzati”. Non vi sarebbe nessuna “pubblica opinione” perché mancherebbe la “volontà generale” ma solo “la somma di tutte le volontà individuali, una *volonté de tous*” (cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 322). Per il secondo “L'ipotesi che la futura computer-crazia, com'è stata chiamata, consenta l'esercizio della democrazia diretta, cioè dia a ogni cittadino la possibilità di trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico, è puerile. [...] Nessuno può immaginare uno stato che possa essere governato attraverso il continuo appello al popolo, [...] salvo nella ipotesi per ora fantascientifica che ogni cittadino possa trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico standosene comodamente a casa e schiacciando un bottone” (cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, 48-49).

religione la “fede nell’opinione pubblica, della quale la maggioranza popolare sarà il profeta officiante”⁴¹.

Sebbene le piattaforme di *social networking* abbiano portato una maggiore circolazione delle informazioni e migliori forme di comunicazione⁴², non esiste per ora alcuna prova della “pulsantiera” elettronica immaginata da L.K. Grosman.

Risulta invece più vicino lo scenario, paventato quasi trenta anni fa da G. Martinotti, di una “totalitarian democracy” tecnologica⁴³. L’intrinseca forza “politica” delle decisioni algoritmiche alla base delle piattaforme di *social networking* ha infatti messo in pericolo più volte il libero sviluppo delle idee nell’arena politica pubblica⁴⁴. Gli scandali accaduti durante le elezioni presidenziali americane del 2016 e il voto per la Brexit suggellati dalla vicenda Cambridge Analytica⁴⁵ hanno dimostrato che gli sviluppi più recenti del web si prestano a realizzare formidabili e subdole forme di distorsione della comunicazione che impediscono lo scambio di informazioni secondo gli standard della democrazia deliberativa⁴⁶.

La comunicazione in rete, come è stato anche ricordato di recente, si caratterizza per la “viralità” delle campagne e dei messaggi elettorali, per la natura mirata delle comunicazioni (*sorting*), per l’esistenza di *feedback* continui capaci di creare una “costanza” immediata di comunicazione tra i candidati e i singoli elettori (*engagement*), per la impossibilità di una verificabilità immediata delle

⁴¹ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, 7. ed, BUR, Milano, 2012, 498-499.

⁴² J.A. VAN DIJK, *Digital democracy: Vision and reality*, in *Public administration in the information age: Revisited*, a cura di I. SNELLEN, M. THAENS, W. VAN DE DONK, IOS-Press, Amsterdam, 2012, 49 ss.

⁴³ G. MARTINOTTI, *Informazione e sapere*, cit., 18.

⁴⁴ Sia consentito rinviare a E. LONGO, *Dai big data alle «bolle filtro»: nuovi rischi per i sistemi democratici*, cit.

⁴⁵ B. KAISER, *Targeted: The Cambridge Analytica Whistleblower’s Inside Story of How Big Data, Trump, and Facebook Broke Democracy and How It Can Happen Again*, HarperCollins, New York, 2019.

⁴⁶ Tre tendenze principali si distinguono dall’uso dei social media nella comunicazione politica: la manipolazione del pubblico attraverso la diffusione di informazioni false, discriminanti, a volte basate sull’odio; l’uso di dati personali generati da internet per fornire ad alcuni soggetti la possibilità di confezionare messaggi mirati su misura che si adattino alle preferenze e aspettative specifiche di un certo pubblico; la creazione di bolle o camere di eco con le quali le comunità di utenti si escludono volontariamente o involontariamente da tutte le conoscenze che potrebbero turbare o destabilizzare le loro visioni del mondo. Sul tema esiste oramai una vasta letteratura. Si v. *infra multis* J.A. VAN DIJK, K.L. HACKER, *Internet and Democracy in the Network Society: Theory and Practice Continued*, Routledge, 2018, 9 ss. Sulle proprietà “psicologiche” delle architetture che usa la rete si v. A. KOZYREVA, S. LEWANDOWSKY, R. HERTWIG, *Citizens Versus the Internet: Confronting Digital Challenges With Cognitive Tools*, in *Psychological Science in the Public Interest*, 3, 2020, 103 ss.

informazioni e perché, conseguentemente, si surroga la autorevolezza delle fonti con la istantanea condivisione (*like*)⁴⁷.

Un tale modo di procedere sottopone i sistemi democratici a fenomeni distorsivi capaci di alterare fortemente gli equilibri democratici e perciò la libertà di tutti. Come è stato ricordato dall'allora Garante per la privacy A. Soro⁴⁸, un caso come quello di Cambridge Analytica svela minacce profonde per il “pluralismo” e la libera coesistenza delle idee in una società democratica⁴⁹: sfide per la corretta informazione dei cittadini grazie alle notizie false e ai fenomeni di microtargeting; rischi per la libera formazione del consenso elettorale che impediscono la possibilità di valutare le diverse opzioni politiche; limitazioni per la diversificazione dell'offerta politica e la condizione di parità nella competizione tra opinioni.

La asimmetria di conoscenza tra utente e piattaforme generata dalla comunicazione che viaggia sulla rete e sui social, in special modo, genera una asimmetria di potere. Tenere gli utenti sotto sorveglianza evitando un pari controllo su se stessi è la forma più importante di potere politico autoritario che hanno le piattaforme⁵⁰.

Internet è, dunque, un immenso incubatore di esperienze partecipative dal basso⁵¹. Tuttavia, la sua origine anarchica, la colonizzazione commerciale al quale è stato sottoposto ed i massicci fenomeni di controllo messi in atto a seguito dei fatti dell'11 settembre 2001 hanno determinato una privatizzazione della rete e la sua funzionalizzazione alla soddisfazione di interessi privati in antitesi con lo sviluppo di un sano ambiente democratico⁵².

⁴⁷ Un fenomeno che porta, secondo R. BODEI, *Vivere online. Riflessi politici dell'essere connessi virtualmente*, in *il Mulino*, 2, 2017, 208 alla *post-verità* o società della finzione.

⁴⁸ A. SORO, *Democrazia e potere dei dati: libertà, algoritmi, umanesimo digitale*, Baldini & Castoldi, Milano, 2019.

⁴⁹ In generale sul problema del pluralismo e per comprendere la decisività del tema per la tutela dei diritti fondamentali in una società democratica si v. P. CARETTI, A. CARDONE, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, internet, teatro e cinema*, il Mulino, Bologna, 2019.

⁵⁰ Conoscere gli altri rivelando poco di sé è la forma più importante di potere commerciale in un'economia dell'attenzione. Il tema è legato allo sviluppo della economia della attenzione in cui ormai siamo immersi. Su tale importante tema si v. T. WU, *The attention merchants: The epic scramble to get inside our heads*, Alfred Knopf, New York, 2016; European Commission - Joint Research Centre, *Technology and democracy: Understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making*, cit. Il tema si ricollega alle pagine di J.M. BALKIN, *The constitution in the national surveillance state*, in *Minn. L. Rev.*, 1, 2008, 1 ss.

⁵¹ Le tecnologie digitali sono state, come detto, ribattezzate come “liberanti” soprattutto nella prima parte degli anni duemila. Si v. J.T. JOST, P. BARBERÁ, R. BONNEAU, e al., *How Social Media Facilitates Political Protest: Information, Motivation, and Social Networks*, in *Political Psychology*, 1, 2018, 85 ss.

⁵² Per il vero i problemi della rete e gli effetti negativi per la democrazia erano stati già messi in luce in un modo straordinariamente profetico da S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, 1993, p. 569 ss. Più

Ai limiti della rete si sommano anche le resistenze verso un adattamento delle pratiche “analogiche” alla rivoluzione digitale⁵³. Le istituzioni tradizionali sono molto restie a cambiare istituti classici come la rappresentanza, il voto e in generale ad innestare al loro interno le nuove tecnologie⁵⁴. Se si paragona il potenziale alla esperienza pratica, la propensione istituzionale e la capacità dei cittadini di aumentare la propria partecipazione ai processi politici, amministrativi e civili è ancora molto debole.

Difatti, sebbene oggi la nostra condizione di consumatori ed utenti si sia trasformata completamente, lo stesso non è accaduto – e potremmo dire “per fortuna!” – per lo status di cittadino e per i diritti di partecipazione democrazia. Certo, l’opinione pubblica controlla in maniera stretta i rappresentanti, ma abbiamo ancora bisogno di “votare con i piedi” e di partecipare attivamente in maniera reale alle decisioni più importanti che riguardano la “cosa pubblica” per decidere consapevolmente⁵⁵.

La partecipazione elettronica riguarda molto da vicino la libertà di associazione in partiti⁵⁶. Dall’utilizzo della rete sono sorti un po’ ovunque movimenti politici che hanno saputo catalizzare un grande consenso politico-elettorale. Tuttavia, non siamo ancora in grado di affermare che si affacci all’orizzonte una trasformazione post-moderna dei partiti nella direzione del “digitale”⁵⁷.

La democrazia sul web non ha permesso la costruzione di un nuovo spazio pubblico condiviso che si sostituisce a quello reale. Le tecnologie digitali sono potenzialmente democratizzanti, ma devono incontrare un contesto culturale e sociale che avverta il bisogno di arricchire il processo democratico attraverso l’interattività elettronica. A livello europeo è questa la sfida più grande di tutte: servirsi delle nuove tecnologie per contribuire ad animare, attraverso la

recentemente si v. A. GATTI, *Istituzioni e anarchia nella rete: i paradigmi tradizionali della sovranità alla prova di internet*, in *Il dir. dell’inform. e inform.*, 3, 2019, 711 ss.; J.M. LARSON, J. NAGLER, J. RONEN, e al., *Social Networks and Protest Participation: Evidence from 130 Million Twitter Users*, in *American Journal of Political Science*, 3, 2019, 690 ss.

⁵³ Su tale punto v. l’interessante contributo recente di E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del Blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, 4, 2021.

⁵⁴ G. PEPE, *Democrazia digitale ed istituzioni rappresentative: una convivenza possibile?*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, 955 ss.

⁵⁵ G. ZAGREBELSKY, *Una riflessione sulla democrazia*, in *Costituzione, democrazia, antifascismo*, a cura di M. BOVERO, M. REVELLI, Celid, Torino, 1994 già nel momento in cui si discuteva dell’argomento mise in luce che la democrazia ha bisogno del “tempo”, perché esso ci dà il distacco dai problemi e dalle loro soluzioni, così che una democrazia in tempo reale non è una democrazia ma una “demagogia”.

⁵⁶ Su questo aspetto si v. il contributo di G. DI COSIMO in questo speciale. V. anche M. BASSINI, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2015, 861 ss.

⁵⁷ P. GERBAUDO, *The Digital Party: Political Organisation in the Era of Social Media*, Pluto Press, London, 2018; M. CALISE, F. MUSELLA, *Il principe digitale*, in *Laterza*, Bari, 2019.

partecipazione, uno “spazio culturale transnazionale” e, nel medio-lungo periodo, rendere più efficiente e ricca l’azione delle istituzioni democratiche⁵⁸. In questo senso le pratiche di partecipazione democratica europea ammesse hanno notevolmente avvantaggiato i gruppi espressioni di opinioni convergenti anziché di quelle “divergenti” rispetto a quanto proposto dalle istituzioni, mostrando così poca attenzione a quelle richieste di partecipazione e di espressione critica che poi possono imboccare la via della disinformazione⁵⁹.

3. L’approccio regolatorio europeo

Negli ultimi tre anni l’UE e gli stati membri hanno reagito ai pericoli che la tecnologia digitale rappresenta per il sano discorso democratico principalmente attraverso la regolamentazione. L’Ue ha prodotto una disciplina che viene considerata tra le migliori al mondo, costruita in base ad un approccio sempre più duro alla regolamentazione tecnologica, come testimoniato dal “Regolamento generale sulla protezione dei dati” (GDPR).

Prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2019, la Commissione si è concentrata sulle grandi piattaforme come Facebook, Google e Twitter per costringerle a mettere in atto gli impegni assunti in base a un codice di buone pratiche sulla disinformazione⁶⁰. Nei prossimi mesi è prevista l’introduzione di una nuova tassa sul “digitale” come leva per finanziare le iniziative del piano *Next Generation EU*.

Nonostante la grande attenzione verso la limitazione del lato dirompente della tecnologia digitale, si comprende bene che l’Ue deve ancora fare molto di più per sfruttare il potere positivo delle innovazioni digitali al fine di migliorare la “responsabilità” democratica e per costruire un vero spazio culturale transnazionale. Le innovazioni come le petizioni elettroniche e le iniziative elettroniche hanno avuto un impatto rilevante in diversi Stati membri (es. Finlandia, Lituania, Lettonia), ma ancora non hanno quel grado di diffusione che ci si sarebbe aspettati, visto l’uso che le tecnologie hanno in altri settori.

Lo stesso vale per il cd. “Open Government”, quella etichetta sotto la quale sono stati raggruppati tutti quei modi per garantire che i dati in possesso delle pubbliche amministrazioni fossero resi pubblici e disponibili da chi intendesse utilizzarli e conoscerli. Per molti anni il mantra è stato infatti “tutto online”.

⁵⁸ Le tecnologie devono sicuramente trovare un contest sociale che avverta il bisogno di arricchire il processo democratico. P. LEVY, *Cyberdemocratie: essai de philosophie politique*, Editions Odile Jacob, Paris, 2002.

⁵⁹ M. KARLSSON, *Digital Democracy and the European Union*, in *The European Union and the Technology Shift*, cit., 257 ss.

⁶⁰ O. POLLICINO, E. BIETTI, *Truth and Deception Across the Atlantic: A Roadmap of Disinformation in the US and Europe*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, 43 ss. Sul piano istituzionale si v. European Commission, *EU Code of Practice on Disinformation*, Brussels, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>.

Già nel 2009 nel pieno avvio dello sviluppo planetario dei social network la giurista americana Beth Noveck scriveva un libro il cui titolo non ha bisogno neanche di spiegazione, per quanto è iconico “Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger and Citizens More Powerful”⁶¹. Da quel momento sono stati fatti molti passi avanti, ma si è compreso anche che la costruzione di un governo aperto fosse un’aspirazione più semplice sulla carta che nella realtà pratica, come testimoniano la piattaforma americana “We the People” o l’esperienza europea del progetto “D-Cent”.

Se si guarda poi alle istituzioni europee, lo sviluppo di strumenti di democrazia elettronica è stato dopo tutto modesto⁶². Le misure di partecipazione elettronica esistenti a livello dell’Ue presentano notevoli carenze e limitano la misura in cui i cittadini possono influenzare il processo decisionale⁶³. I limiti più forti si trovano nel campo di applicazione delle petizioni elettroniche al Parlamento europeo, che è limitato solo a quelli relativi alla legislazione esistente, o nelle consultazioni pubbliche online, che si limitano a questioni specifiche scelte dalla Commissione europea e sono progettate per ricevere *feedback* su questioni politiche principalmente da parti interessate ed esperti⁶⁴.

Malgrado la Commissione europea abbia finanziato molti progetti di partecipazione elettronica, le iniziative messe in campo sono ancora poche, lontane tra loro e prive di una strategia coerente ed unitaria di democrazia elettronica. In sostanza, l’attuale quadro degli strumenti partecipativi a livello Ue non include canali formali per consentire ai cittadini di prendere parte ai processi decisionali online su base sistematica o di co-creare politiche con i loro rappresentanti⁶⁵.

Relativamente alla partecipazione democratica a livello europeo è utile menzionare anche la Iniziativa Civica Europea che, sulla base di una nuova disciplina di recente approvata⁶⁶, può essere oggi molto più utile per garantire una democrazia sovranazionale adatta alle sfide della digitalizzazione.

⁶¹ B.S. NOVECK, *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2009.

⁶² G. AICHHOLZER, G. ROSE, *Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation*, in *European E-Democracy in Practice*, a cura di L. HENNEN e al., Springer, Cham, 2020, 93 ss.

⁶³ Per una valutazione complessiva si v. Servizio ricerca del Parlamento europeo, *Le prospettive della democrazia digitale in Europa*, PE 603.213, Brussels, Febbraio 2018, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=EPRS_STU%282018%29603213

⁶⁴ L. HENNEN, *E-Democracy and the European Public Sphere*, in *European E-Democracy in Practice*, cit., 77 ss.

⁶⁵ Si v. no a questo proposito i contributi in R. LINDNER, G. AICHHOLZER, L. JENNEN (a cura di), *Electronic democracy in Europe. Prospects and challenges of e-publics, e-participation and e-voting*, Cham, Springer, 2016.

⁶⁶ Regolamento (UE) 2019/788.

Sul piano dei lavori parlamentari si deve rilevare che la pandemia ha costretto il Parlamento europeo ad un cambio di paradigma circa l'utilizzo degli strumenti elettronici. Fin da marzo 2020, infatti, il presidente David Sassoli ha introdotto la possibilità di una partecipazione a distanza mediante strumenti elettronici e di vere e proprie forme di voto elettronico per i parlamentari europei⁶⁷.

4. Una nuova spinta per la democrazia digitale nell'Ue: la Conferenza sul futuro dell'Unione europea

Sebbene l'idea di aprire una Conferenza sul futuro dell'Europa risalga al marzo del 2019 ed in particolare alle parole del Presidente francese Emmanuel Macron nella sua "Lettera per un Rinascimento europeo", è solo nel 2021 che l'iniziativa ha preso avvio grazie alla volontà congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione⁶⁸.

Da parte sua il Parlamento, nella risoluzione del 17 aprile 2020 sulla risposta dell'Ue alla pandemia di COVID-19, aveva sottolineato che "la Conferenza [dovrà] attuare una profonda riforma dell'Unione". Nella loro dichiarazione del 7 maggio 2020 per il 70° anniversario della Dichiarazione Schuman, il Presidente Sassoli e i leader dei gruppi politici del Parlamento europeo hanno ribadito l'invito a dare una "nuova forma" all'Unione e costruire "la ripresa del continente europeo". Anche la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha sempre dimostrato di credere nell'iniziativa. Fin dall'estate del 2019 la Presidente ha inserito la Conferenza nei suoi orientamenti politici di mandato.

La pandemia purtroppo ha rallentato l'avvio della Conferenza portando l'avvio ufficiale alla primavera del 2021 dopo che il 10 marzo 2021, grazie ad una Dichiarazione congiunta del Presidente della Commissione europea, del Parlamento e del Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea intitolata "Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un'Europa più

⁶⁷ Il Parlamento europeo si è riunito da remoto per approvare le misure EU per combattere la pandemia. Sul punto si v. J. MURPHY, *Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations: Parliamentary Primer No. 1*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2020. Per la procedura si v. European Parliament, *Legal basis of the temporary participation rules*, Brussels, 14 April 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200325BKG75805/q-a-on-extraordinary-remote-participation-procedure>

⁶⁸ A. VON BOGDANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Eu-ropa*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2021, p. 699 ss.

resiliente”⁶⁹ si sono messe le basi organizzative per l’apertura della Conferenza avvenuta il 9 maggio 2021⁷⁰.

La dichiarazione è *ictu oculi* il frutto di un grande compromesso tra le tre diverse istituzioni della governance europea⁷¹, e forse ciò non contribuisce alla chiarezza di alcuni punti, tra cui possiamo considerare anche l’aspetto della partecipazione online.

In questo senso la Conferenza dimostra la presenza di un contrasto molto forte tra le istituzioni UE sui diversi modi di concepire la democrazia. Si tratta, infatti, di un esercizio di compromesso tra una democrazia dal basso, con strumenti partecipativi ed elettronici che porteranno i cittadini a dialogare in un numero molto ampio di eventi, e forme di decisione dall’alto, guidate soprattutto dal “Comitato esecutivo” che avrà il compito di sintetizzare gli stimoli provenienti dai dibattiti e li dovrà convogliare in proposte concrete⁷².

Non è chiara inoltre a chi spetta la *leadership* politica, dato che le decisioni finali sono affidate alle tre istituzioni sulla base delle loro competenze⁷³.

Secondo le dichiarazioni dei rappresentanti del Parlamento la Conferenza deve concentrarsi sulla volontà dei cittadini e sulla garanzia della loro più ampia partecipazione garantendo a tutti la possibilità di esprimere la propria “voce”. Secondo i rappresentanti del Consiglio e della Commissione la Conferenza non è la strada maestra per risolvere i problemi europei perché l’UE è una unione di stati e stante questa forma la via migliore è quella di negoziati politici tra governi. Gli osservatori e le organizzazioni della società civile lamentano il depotenziamento della Conferenza affermando che non c’è alcuna intenzione da parte delle istituzioni europee di coinvolgere realmente i cittadini e le forze rappresentative della società e delle autorità locali⁷⁴. Al di là delle

⁶⁹ Si v. Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell’Europa. Dialogo con i cittadini per la democrazia - Costruire un’Europa più resiliente, Brussels, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/it_dichiarazione_comune_sulla_conferenza_sul_futuro_dell.pdf

⁷⁰ Il sito ufficiale della Conferenza è <https://futureu.europa.eu>

⁷¹ G. ROMEO, *La Conferenza sul futuro dell’Europa e la comunità politica dell’Unione che (ancora) non c’è*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2021, 703.

⁷² La Joint Declaration attribuisce al Comitato un importante ruolo di supervisione: “the Executive Board will be responsible for taking decisions by consensus, regarding the works of the Conference, its processes and events, overseeing the Conference as it progresses, and preparing the meetings of the Conference Plenary, including citizens’ input and their follow up”. Su tali aspetti si v. quanto mette in evidenza F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe: Process and prospects*, in *European Law Journal*, 2021, 7-8.

⁷³ Nella parte centrale della “Joint Declaration” si afferma: “The three institutions will examine swiftly how to follow up effectively to this report, each within their own sphere of competences and in accordance with the Treaties”.

⁷⁴ Si v. a questo proposito l’appello lanciato da “Civico Europa” disponibile all’indirizzo: <https://civico.eu/news/il-futuro-delleuropa-nelle-mani-dei-suoi-cittadini-firma-qui-lappello/>

diverse posizioni, è chiaro che il grande interrogativo è come potranno far sentire la propria voce i cittadini e le cittadine nei prossimi mesi⁷⁵.

Non mancano altri problemi, sottolineati a più riprese dalla dottrina. Si è notato che nonostante la Conferenza sia stata collocata al di fuori dell'art. 48 TUE, escludendo così la riforma dei Trattati, il mandato o missione costituzionale e il fine stesso della Conferenza non siano per niente chiari⁷⁶. Da parte degli Stati membri è arrivata una chiara indicazione che durante questi mesi si affrontino importanti argomenti come la transizione climatica, la migrazione, l'inclusione digitale e le relazioni internazionali.

Nel frattempo, il Parlamento europeo ha sottolineato la necessità che la conferenza esamini temi come il rafforzamento del processo di candidato capofila (*Spitzenkandidaten*) o la creazione di liste transnazionali. In questo contesto, le istituzioni e i leader politici dell'UE dovrebbero essere pronti ad ascoltare veramente le preferenze dei cittadini sulla direzione complessiva del progetto UE, e di tenerne conto nelle loro decisioni. Sarà importante assicurare i cittadini europei che, a prescindere dalla complessità connessa agli esiti della Conferenza, le scelte istituzionali non ostacoleranno la loro partecipazione al processo democratico, garantendo i meccanismi anche online di responsabilizzazione dei decisori politici.

Il lavoro della Conferenza si colloca in un momento della storia europea tra i più complessi di sempre⁷⁷. Il diffondersi del Coronavirus e gli effetti del COVID hanno portato, come noto, alla difficile approvazione del piano *Next Generation EU* (NGEU) e del Bilancio a lungo termine dell'UE 2021-2027 (MFF 2021-27)⁷⁸. La decisione sugli atti connessi al NGEU è stata accompagnata dalla indicazione di alcune condizionalità, tra le quali vi è il rispetto delle norme dei trattati sullo "stato di diritto" e sulla democrazia⁷⁹. Su questo punto il Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092 del 16 dicembre 2020 fissa un percorso con obblighi molto stringenti che vanno oltre le conclusioni del Consiglio europeo del 16 maggio 2020. Nonostante l'indicazione iniziale di un

⁷⁵ Come sottolinea A. FOLLIS, *Conferenza sul futuro dell'Europa, al via i primi panel dei cittadini*, in *Euractive Italia*, 15 settembre 2021, <https://euractiv.it/section/futuro-delleuropa/news/conferenza-sul-futuro-delleuropa-al-via-i-primi-panel-dei-cittadini/>. Riguardo i numeri dei partecipanti alla Conferenza si v. il sito <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/conferenza-sul-futuro-delleuropa/>

⁷⁶ F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe: Process and prospects*, cit., 6-7.

⁷⁷ Come ricorda S. FABBRINI, *Differentiation or federalisation: Which democracy for the future of Europe?*, *ivi*, p. 1 ss.

⁷⁸ Su di essi v. le considerazioni di M. NETTESHEIM, § 2 *Next Generation EU: The Transformation of the EU Financial Constitution*, in *Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht*, 2021, p. 9 ss (disponibile online all'indirizzo <https://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/hfst/article/view/84345>).

⁷⁹ Commissione Europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM(2020) 456 final, 27.5.2020, Bruxelles, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=IT>, 17

atteggiamento più *soft* sul punto per evitare problemi con alcuni paesi del blocco di Visegrad⁸⁰, il Regolamento del 16 dicembre 2020, all'esito di un percorso molto complesso e di contrasti su tutti i fronti durato più di sei mesi⁸¹, fissa forme di condizionalità notevolmente incidenti sul rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali alle quali fanno seguito sanzioni pesanti per gli stati che non dovessero rispettarle⁸². Su questo Regolamento sono pendenti, come noto, più giudizi della Corte di Giustizia dell'UE⁸³. Sebbene le questioni processuali e gli aspetti finanziari legati al tema esulino dal presente scritto, vale la pena sottolineare il legame tra i principi dello stato di diritto – compresa la democrazia e la trasparenza – e la nuova governance economica dell'UE successiva al COVID sarà sempre più stretto⁸⁴.

5. Il Piano d'azione per la democrazia in Europa

Il 3 dicembre 2020 la Commissione europea ha presentato al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni un “*European democracy action plan*” (EDAP)⁸⁵. Il documento si inserisce all'interno del percorso prima descritto di valorizzazione della democrazia in Europa. Allo stato, esso rappresenta l'atto più corposo descrivente la strategia europea di garanzia dei valori democratici nell'Unione europea. La comunicazione ha come scopo quello di rafforzare la resilienza della democrazia nella UE, sia con un occhio rivolto al passato sia con un occhio rivolto al presente e al futuro. La comune matrice con la proposta di *Digital Services Act* (DSA)⁸⁶, previsto anche esso come uno degli atti della strategia europea digitale, fa anche di questo atto

⁸⁰ Come fanno anche notare C. DE LA PORTE, M.D. JENSEN, *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Social Policy & Administration*, 2, 2021, 393 ss.

⁸¹ Notevole sul punto il contrasto tra il Consiglio e il Parlamento. Per una descrizione dettagliata delle vicende v. A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges*, in *German Law Journal*, forthcoming, 2021, anticipato in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3878250.

⁸² Durante il Consiglio europeo di dicembre 2020 il compromesso è stato sulla natura “autoritativa” anziché “vincolante” del documento. Sulla distinzione tra questi due aspetti si pronuncerà la Corte di Giustizia dell'UE.

⁸³ Causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'UE*; Causa C-675/21, *Parlamento europeo c. Commissione*.

⁸⁴ A questo proposito sono molto interessanti alcuni passaggi delle conclusioni dell'Avvocato Generale Campos Sánchez-Bordona del 2 dicembre 2021 nella causa C-156/21. Sul tema si v. due interessanti monografie uscite recentemente di F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico: la grande illusione*, Wolters Kluwer, Milano, 2021 ed E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? i casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, ESI, Napoli, 2021.

⁸⁵ European Commission, *Piano d'azione per la democrazia europea*, COM(2020) 790 final, Bruxelles, 3.12.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:790:FIN>

⁸⁶ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*, COM(2020) 825 final, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM:2020:825:FIN>

un momento importante per la costruzione di una sfera democratica digitale nell'UE e per la lotta alla disinformazione⁸⁷.

Il cuore pulsante dello EDAP riguarda la trasformazione digitale delle nostre democrazie. Il passaggio di gran parte della comunicazione elettorale sui canali online e soprattutto sui social network appare come una minaccia della libertà dell'elettore, del pluralismo dei media e in generale dei diritti dei cittadini. I fenomeni su cui il documento si sofferma sono la disinformazione e le diverse forme di manipolazione, le quali hanno dimostrato il grande potere della società digitale e il correlativo pericolo che l'uso di algoritmi opachi possa distruggere il funzionamento dei meccanismi democratici. È evidente che su di un piano normativo e delle fonti, più precisamente, ci troviamo di fronte ad una rivoluzione di non poco conto.

Da un lato, le garanzie esistenti a tutela della trasparenza, della parità di risorse e dei tempi e mezzi di trasmissione durante le campagne elettorali non sono state concepite per l'ambiente digitale. Dall'altro, le campagne elettorali online sono diventate tanto più efficaci quanto sfruttano meccanismi molto dubbi come la profilazione psicologica, tecniche complesse di microtargeting e altri metodi di *digital nudging*.

Per questi meccanismi la disciplina europea e nazionale è ancora scarsa. Se si eccettua la disciplina sui dati personali, molti degli aspetti che qui rilevano sono regolati da condizioni di servizio aziendali che spesso, grazie al fatto che sono messi in atto fuori dalla giurisdizione dello stato, eludono le norme nazionali o regionali. Proprio a questo fine la Commissione, come diremo tra poco, ha messo in atto una ambiziosa proposta legislativa di un nuovo Regolamento europeo.

A questi problemi si aggiunge che le piattaforme sono divenute veri e propri custodi delle notizie online, senza però essere soggette a regole e standard nazionali che si applicano alle professioni e alle testate giornalistiche.

Tra le parole chiave che si trovano nel documento, la trasparenza rappresenta certamente quella che compare maggiormente, tanto con riguardo alle competizioni elettorali quanto al contributo dei media alle procedure elettorali e al mantenimento di un sano ambiente digitale.

La parte finale del documento è rivolta al contrasto alla "disinformazione". Per la Commissione quest'ultima va intesa in quattro diversi modi: cattiva

⁸⁷ Con il DSA la Commissione ha suggerito di coordinare gli standard per garantire operazioni digitali fluide in tutto il mercato comune, aggiornando la direttiva sul commercio elettronico del 2000. La proposta legislativa che il Parlamento europeo si appresta a votare sarà rafforzata da una serie complementare di misure non legislative, tra cui il piano sulla democrazia, per migliorare la trasparenza nelle operazioni delle piattaforme digitali. Ai sensi della DSA, i requisiti di trasparenza riguarderanno probabilmente due elementi: parametri di riferimento e meccanismi di verifica.

informazione, disinformazione, operazione di influenza delle informazioni e ingerenze straniere nello spazio informativo.

Uno degli aspetti più interessanti del documento concerne le cosiddette “minacce ibride”, ovvero quelle forme di attacchi multipli (manipolazione, inganni del pubblico, guerre cibernetiche, ecc.) che si verificano in forza della maggiore vulnerabilità dei sistemi di diffusione delle informazioni. Le minacce ibride possono essere lanciate sia da attori statali che non statali attraverso una combinazione di attacchi informatici, danni alle infrastrutture critiche⁸⁸, campagne di disinformazione e radicalizzazione della narrazione politica, e mirano a sfruttare le vulnerabilità per generare disarmonia sociale, economica o organizzativa all’interno di un gruppo di riferimento.

Quanto agli argomenti relativi alle fonti del diritto, lo EDAP si intreccia molto con il quadro generale che dovrà essere poi definito dal DSA. Il rapporto tra i due tipi di atti rivela due aspetti interessanti per il nostro discorso.

In primo luogo, si prevede un sostegno particolare alla “co-regolamentazione” per le misure che devono essere incluse nel “codice di buone pratiche sulla disinformazione”. La stessa interazione tra DSA e EDAP dimostra un’architettura interessante per affrontare le sfide poste dalla manipolazione del discorso pubblico: la sola regolamentazione (DSA) è insufficiente e indesiderabile per risolvere le complesse sfide poste dalle nuove tecnologie; deve essere seguito da una serie di misure non legislative (EDAP) per aumentare la resilienza della società.

In secondo luogo, balza agli occhi che la Commissione abbia l’intenzione di sottoporre le piattaforme a un monitoraggio e controllo molto stringente sulla trasparenza, gli indicatori di prestazione, la riduzione della disinformazione relativa a contenuti sponsorizzati, la lotta alle discriminazioni e la intensificazione di meccanismi per verificare la veridicità dei fatti. Vi è infine un decisivo investimento sulla alfabetizzazione mediatica e sulla promozione di iniziative scolastiche e della società civile.

In terzo luogo, emerge chiaramente dalla lettura dell’EDAP il rafforzamento di tre temi integrati, per i quali il coinvolgimento dei cittadini sarà di particolare importanza: garantire che i sistemi elettorali siano liberi ed equi e preservare l’integrità elettorale; rafforzare la libertà di espressione e il dibattito democratico attraverso la libertà e il pluralismo dei media e una società civile attiva; affrontare la disinformazione in modo coerente e basarsi sulle azioni elencate nella recente comunicazione sulla lotta alla disinformazione correlata al COVID-19.

⁸⁸ V. la disciplina sul “Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica”, decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105 e Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 luglio 2020, n. 131.

Come si è anticipato, recentemente la Commissione ha pubblicato una proposta di Regolamento sulla trasparenza e il *targeting* della pubblicità politica⁸⁹. Lo scopo del nuovo provvedimento normativo è proprio quello di colmare la lacuna normativa in essere sul fronte della pubblicità politica online ed evitare minacce alla integrità elettorale attraverso fenomeni di manipolazione degli elettori, campagne elettorali poco trasparenti e fenomeni di disinformazione, come è stato dimostrato dal citato caso Cambridge Analytica. La proposta di regolamento funge da *lex specialis* rispetto alla proposta di DSA e si concentra sulla pubblicità politica online, superando anche le lacune del “Codice di autoregolamentazione”. La proposta introduce la regolazione di un ambito che per la sua stessa natura deve essere soggetto ad una regolazione pan-europea, pena la frammentazione delle regole relative entro discipline diverse per ogni stato.

6. Spunti conclusivi

Malgrado nel momento attuale gli strumenti di partecipazione digitale siano ancora sotto-utilizzati a livello europeo, esiste un consenso quasi unanime sul fatto che le nuove modalità di comunicazione politica via Internet debbano svolgere un ruolo ben più decisivo nei tentativi di superare il cosiddetto deficit democratico dell’Unione, offrendo nuove modalità di comunicazione tra i cittadini e le istituzioni e tra le istituzioni democratiche stesse. Certo vi sono numerosi rischi su questa via, ma le istituzioni europee, specie nei documenti ultimi, danno dimostrazione di avere contezza di aver intrapreso una strada per evitarli.

I lavori della “Conferenza sul futuro dell’Europa” sembrano il momento propizio per ovviare ad alcune carenze relative alla formazione di una sfera pubblica europea e formulare una strategia coerente e globale che non solo innovi il processo decisionale e il ruolo tanto della Commissione quanto del Parlamento europeo,⁹⁰ ma che sappia dare più voce ai cittadini.

⁸⁹ La proposta è stata pubblicata il 25 novembre 2021 con numero COM(2021) 731 final.

⁹⁰ Per quanto riguarda la prima istituzione, l’avvio è già tracciato sulla base delle iniziative nazionali di successo degli ultimi anni. La Commissione europea potrebbe testare modalità nuove di consultazione dell’elettorato, come il crowdsourcing della legislazione, raccogliendo idee dai cittadini, in particolare prima delle consultazioni pubbliche o formulando politiche con i cittadini nelle diverse fasi del processo decisionale. Cfr. A. ALEMANNI, J. ORGAN, *The Case for Citizen Participation in the European Union: A Theoretical Perspective on EU Participatory Democracy* (June 15, 2020). *Citizen Participation in Democratic Europe: What next for the EU?*, ECPR Press /Rowman & Littlefield, 2021 Forthcoming, HEC Paris Research Paper No. LAW-2020-1376 (<https://ssrn.com/abstract=3627195> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3627195>). Per quanto riguarda il Parlamento europeo, il potenziale della partecipazione politica aiutata attraverso le tecnologie potrebbe anche rafforzare il suo carattere rappresentativo. Una strada potrebbe essere quella di migliorare i metodi già esistenti attraverso i quali i membri del Parlamento europeo possono utilizzare piattaforme digitali per facilitare e consentire la partecipazione dei cittadini ai processi politici dell’Ue. I parlamentari potrebbero così aprire le loro

La pandemia ha reso ancora più evidente che il mancato avanzamento del processo di integrazione può determinare il rischio di una regressione democratica⁹¹. Nei prossimi mesi, dunque, si vedrà se le istituzioni sapranno scegliere di aprire le loro porte alla partecipazione pubblica, in tutte le sue forme, compreso quella digitale, oppure chiuderle. Se la scelta andrà sulla prima strada, anche l'infrastruttura di governo, le reti dei cittadini e della società civile dovranno migliorare e divenire lo strumento per la nuova solidarietà post-COVID.

Solo in questo orizzonte potrebbe emergere un nuovo senso di "normalità" politica che potrà sfidare la regressione democratica con un sistema di governance più aperto e un flusso molto più ricco di informazioni e opinioni tra i diversi livelli di governo, nonché tra i cittadini e le istituzioni. Qualora non si darà seguito a questa trasformazione, e il panorama politico rimarrà ancora così frammentato e scollato dalla società, saremo condannati ad arretrare ancora di più e a diventare culturalmente deboli di fronte alle altre potenze e ai grandi attori commerciali e geopolitici.

stanze (virtuali) per raccogliere idee in crowdsourcing dai loro elettori ovvero sostenere la partecipazione dei cittadini alle consultazioni pubbliche online dell'Ue rendendoli edotti di questioni tecniche in discussione. Allo stesso modo i membri del Parlamento europeo potrebbero contribuire alle audizioni pubbliche dell'Ue promuovendo le interazioni online con i cittadini europei.

⁹¹ D. SEBASTIÃO, *Covid-19: A Different Economic Crisis but the Same Paradigm of Democratic Deficit in the EU*, in *Politics and Governance*, 2, 2021, p. 252 ss.