PARTECIPAZIONE MULTILIVELLO ALLA FORMAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE, INNOVAZIONI TECNOLOGICHE, TRASFORMAZIONE DEI PROCESSI DEMOCRATICI: IL CASO DELLA DIRETTIVA SULLA LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E ALLA VIOLENZA DOMESTICA*

ELETTRA STRADELLA**

Sommario

1. La proposta di direttiva europea sulla violenza di genere come caso di studio. – 2. Gli strumenti partecipativi nella definizione della proposta legislativa in materia di violenza di genere: fasi e processi. – 2.1. Le consultazioni a livello europeo. – 2.2. Il profilo tradizionale della c.d. fase ascendente: la definizione della posizione nazionale. – 3. Considerazioni di sintesi a partire dal caso di studio: l'impatto delle tecnologie digitali sulla partecipazione.

Abstract

This paper aims at investigating the topic of the participation to the European decision-making process focusing on the impact of technological innovation and their role in the transformation of democratic processes. In particular, it starts from a case-study, that is the elaboration of the European directive on combating violence against women and domestic violence, in order to understand how participatory dynamics have developed in the definition of the issues involved, and which is being the contribution of ICTs, both at the national and the regional level.

Suggerimento di citazione

E. STRADELLA, *Partecipazione multilivello alla formazione delle politiche europee, innovazioni tecnologiche, trasformazione dei processi democratici: il caso della direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 2/2023. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti.it

* Contributo realizzato nell'ambito del Progetto PRIN 2017 "Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law" (SE.CO.R.E TECH), Unità di Pisa.

** Professoressa associata di Diritto pubblico comparato nell'Università di Pisa.
Contatto: elettra.stradella@unipi.it

© 2007-2023 Osservatoriosullefonti.it – Anno XVI - Fascicolo 2/2023
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

1. La proposta di direttiva europea sulla violenza di genere come caso di studio

Il tema della partecipazione in fase ascendente sarà affrontato, in questo breve contributo, attraverso la lente di una recente esperienza, quella che ha riguardato la proposta di direttiva in materia di violenza di genere, o meglio, di violenza contro le donne e violenza domestica.

L'8 marzo 2022 la Commissione europea ha adottato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, volta alla configurazione dei reati pertinenti e le relative sanzioni; la protezione delle vittime e l'accesso alla giustizia; l'assistenza alle vittime; la prevenzione; il coordinamento e la cooperazione.
Il processo che sta conducendo verso l'adozione della direttiva ha visto diverse fasi nelle quali un ruolo importante è stato svolto da forme di consultazione: in particolare una prima, in vista della redazione della proposta da parte della Commissione, ed una seconda fase, finalizzata alla definizione del posizionamento nazionale che in Italia ha visto la partecipazione attiva soprattutto di una regione, l'Emilia-Romagna, che può vantare da questo punto di vista un sistema abbastanza consolidato.

Il punto di partenza è rappresentato dal fatto che la Commissione europea ha incluso nel suo programma di lavoro per il 2021 la preparazione di una proposta legislativa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza di genere e la violenza domestica, questione su cui da decenni si sono impegnate e hanno fatto pressione molte organizzazioni e reti europee di donne, con l'obiettivo di superare i limiti attuali mediante una direttiva vincolante per gli stati membri. Nel settembre 2021, il Parlamento ha invitato la Commissione a fissare la base giuridica per annoverare la violenza di genere tra i reati comunitari, ai sensi dell'articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, equiparandola così a crimini come il terrorismo, la tratta degli esseri umani, la criminalità informatica, lo sfruttamento sessuale e il riciclaggio di denaro. L'avvio di un processo formale ed effettivo di armonizzazione consentirebbe di stabilire definizioni e porre in essere standard giuridici omogenei, formulando peraltro sanzioni penali minime comuni a tutti i Paesi membri dell'Unione europea.

L'iniziativa legislativa ha ad oggetto un intervento normativo volto ad affrontare tutte le forme di violenza e discriminazione *gender-based* , sia *offline* che *online*, introducendo una prospettiva transnazionale sulla violenza di genere che la accomuni ad altri fenomeni che si caratterizzano per una portata globale, nonché per la capacità di attraversare i confini territoriali (questo si manifesta in modo particolarmente evidente nelle forme che trovano spazio sulla e attraverso la rete). Fin dalle sue origini il progetto è stato quello di porre l'Unione europea n dialogo con gli standard stabiliti dalla Convenzione

di Istanbul e con gli altri standard internazionali, nell'ambito di un dibattito che, com'è noto, ha riguardato per diverso tempo l'alternativa tra un'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa, e l'elaborazione di un proprio documento normativo. Nel 2016 la Commissione europea ha proposto l'adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul e un anno dopo, nel 2017, ha firmato la convenzione, insieme alla presidenza del Consiglio. Il processo di adesione non è stato però ancora completato, ciò che per un verso rende l'adozione della direttiva particolarmente urgente, peraltro rappresenta una criticità in termini di relazione tra fonti la cui elaborazione risulta *in itinere*. Le misure contenute nella proposta di direttiva hanno infatti quale obiettivo quello di dare attuazione alle strategie della convenzione nei settori di competenza dell'UE, producendo quindi un effetto indiretto di rafforzamento della protezione convenzionale all'interno dello spazio giuridico europeo. Sembrava difficile però poter considerare la direttiva come un'attuazione della Convenzione nei settori di competenza eurounitaria nel momento in cui l'Unione europea non aveva in realtà perfezionato la propria adesione alla Convenzione, e anche l'analisi dei contenuti della proposta di direttiva, che non è comunque oggetto di queste brevi considerazioni, mostra un percorso particolare che non si limita a tradurre nel più limitato ed omogeneo scenario dell'UE norme e processi contenuti all'interno della Convenzione.

La Corte di Giustizia, nell'ottobre 2021, aveva espresso un proprio parere[1] confermando che l'Unione europea può ratificare la Convenzione di Istanbul senza l'accordo di tutti gli Stati membri, individuando l'ambito di applicazione nelle politiche di asilo e cooperazione giudiziaria in materia penale e negli obblighi delle istituzioni e della pubblica amministrazione dell'UE. Sulla scorta di queste indicazioni, il 10 maggio scorso, i deputati del Parlamento europeo hanno dato il loro consenso all'adesione in due votazioni separate per ambiti (istituzioni e pubblica amministrazione dell'Unione, e cooperazione giudiziaria in materia penale, asilo e non respingimento), sottolineando peraltro come l'adesione dell'UE della Convenzione di Istanbul non elimina il problema della perdurante mancata ratifica da parte di diversi Stati membri (in particolare: Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Lettonia, Lituania e Slovacchia).

In questo percorso si inserisce dunque la rilevanza della proposta di direttiva come caso di studio utile ad affrontare il tema della partecipazione alla formazione delle politiche europee, con particolare attenzione all'impatto del-

[1] Su cui si veda M. FERRI, *La Corte di Giustizia e la conclusione della Convenzione di Istanbul da parte dell'UE* (3/2021), in *Questa rivista*, *Rubriche*, Parere della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 6 ottobre 2021, Convenzione di Istanbul, parere 1/19.

le innovazioni tecnologiche su forme ed effetti della partecipazione democratica. Ripercorrendo le fasi partecipative che hanno segnato l'*iter* di elaborazione dei contenuti normativi della direttiva si evidenzieranno alcuni degli aspetti che caratterizzano in generale i processi partecipativi europei, e che bene emergono anche in altri contributi di questo numero, nonché le prospettive e i profili di criticità di una democrazia partecipativa tecnologica che non presenti un saldo ancoraggio in un circuito rappresentativo più efficace e trasparente di quello che attualmente caratterizza i nostri ordinamenti giuridici.

2. Gli strumenti partecipativi nella definizione della proposta legislativa in materia di violenza di genere: fasi e processi

2.1. Le consultazioni a livello europeo

In vista della preparazione della proposta legislativa di cui si discute, la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica per raccogliere dati, informazioni e opinioni rispetto alle misure già vigenti all'interno dei singoli Paesi.

La consultazione, aperta dall'8 febbraio 2021 al 10 maggio 2021, prevedeva la partecipazione attraverso la compilazione di un questionario online, disponibile in tutte le lingue dell'Unione europea.

I destinatari della consultazione sono stati individuati in senso molto ampio, organizzazioni della società civile, parti sociali, soggetti operanti nell'ambito delle pari opportunità, ma anche singoli cittadini.

Come sottolineato nei report pubblicati contenenti gli esiti della consultazione[2], questo strumento partecipativo, cioè quello delle consultazioni pubbliche aperte, non è per sua natura statisticamente rappresentativo della popolazione. La finalità non è quella di trovare risposte generalizzabili, ma piuttosto di catturare le visioni, le sensazioni, le idee in grado di portare nuova luce, far emergere questioni all'interno di un tema rilevante. Come si sottolinea anche in altri interventi, questo approccio/fenomeno non deve essere confuso con il *crowdsourcing*, su cui si tornerà in seguito, e sul quale si rimanda anche al contributo di Lironi in questo numero.

A questi fini il questionario era costruito intorno a 66 domande divise in 5 sezioni. Due delle domande erano esclusivamente in forma aperta, e 11 esclusivamente a risposta multipla, 47 a risposta chiusa davano comunque la possibilità di allegare un testo (generalmente questo avviene nella forma del *position paper*). Il Portale utilizzato è il portale *Have Your Say* della Commissione

[2] *Combating gender-based violence against women and domestic violence – protecting victims and punishing offenders - Summary report – public consultation*, Ref. Ares (2021)7871956 - 20/12/2021.

europea[3]. La partecipazione avviene mediante la piattaforma *open consultation*, a seguito di registrazione in un registro sulla base di *transparency guidelines*. La procedura non è semplice, sono richiesti una serie di requisiti individuati nelle linee guida, tra i quali la dichiarazione, certificata, di essere un'organizzazione attiva nell'ambito della formazione delle *policy* dell'Unione europea.

È interessante analizzare gli esiti del processo: sono state raccolte 767 risposte alla consultazione pubblica nei vari stati membri, tra i quali il più rappresentato risulta essere l'Ungheria con il 48% delle risposte (forse significativo in considerazione degli orientamenti espressi all'interno del Paese critici nei confronti della convenzione di Istanbul, e, si ritiene, determinato dalla pubblicità della consultazione fatta, a differenza che negli altri Paesi, sui media); seconda l'Italia con il 16% e poi la Germania con 11%. Dall'analisi delle risposte, realizzata nel report pubblicato, emerge come non vi siano state campagne organizzate o altri tentativi di influenzare in modo distorsivo la consultazione pubblica, la cui finalità, come si diceva, è essenzialmente quella di far emergere istanze, non di fotografare con requisiti di rappresentatività o secondo criteri di rappresentanza, ma dovrebbero comunque garantire una partecipazione genuina. Poche le risposte dagli altri Paesi europei, e unico Paese dal quale non è giunta alcuna risposta è la Lettonia.

[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en. Il sistema si colloca all'interno orientamenti che l'Unione europea esprime con chiarezza nella Comunicazione del 2015 sulla "*Better regulation*" Cfr. Comunicazione dalla Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni "*Better regulation for better results*", Strasburgo, 19 maggio 2015, COM(2015) 215. in cui la Commissione precisa come una "*better regulation*" non abbia a che fare con aspetti quantitativi (e non è scontato se si pensa alla riflessione che ha segnato anche il nostro ordinamento per molti anni sulla c.d. inflazione normativa), e dunque con la c.d. *deregulation*, che rischia anzi, soprattutto in alcuni settori, di indebolire la protezione di interessi diffusi e diritti fondamentali, basti pensare all'ambito della protezione sociale, dell'ambiente, della salute.

La Commissione europea propone invece di applicare i principi-criteri di *better regulation* da essa formulati proprio al fine di assicurare che le misure adottate siano «*evidence-based, well designed and deliver tangible and sustainable benefits for citizens, business and society as a whole*». Il fondamento scientifico delle regole assunte risulta funzionale, in questa prospettiva, ad una qualità della regolamentazione che risulti, in particolare, sostenibile. Com'è noto la sostenibilità rappresenta ormai un vero e proprio parametro nella verifica politica delle scelte riformatrici, ma anche, per certi versi, un parametro nella verifica sulla costituzionalità delle stesse, per come tradotta all'interno di gran parte delle Costituzioni europee, soprattutto con riferimento alla gestione delle politiche di bilancio e finanziarie, attraverso il principio dell'equilibrio di bilancio. Essa presuppone quell'impegno, che la Commissione delinea in queste linee guida del 2015, ad utilizzare «*the best available evidence and science*», e a rafforzare l'impegno nella realizzazione di piani trasparenti di monitoraggio e implementazione delle misure prima che queste siano adottate.

L'analisi condotta su questo processo si è avvalsa della conduzione di un'intervista[4], finalizzata a volgere lo sguardo all'interno del processo partecipativo stesso, con la responsabile di uno dei soggetti *stakeholders* che hanno preso parte alle consultazioni facendosi portatori di istanze collettive qualificate: mi riferisco in particolare all'*European Forum of Restorative Justice*[5]. L'organizzazione, che ha come obiettivo quello di promuovere a diversi livelli il diritto al ricorso alla giustizia riparativa per tutte le vittime, vanta una importante esperienza di partecipazione a livello europeo, avendo preso parte a diverse consultazioni, quali quelle già avviate sulla c.d. direttiva vittime[6] e in materia di hate crimes[7].

Quale elemento generale da valutare è emersa la particolare efficacia di presentarsi, in questi contesti, in gruppi uniti di associazioni/organizzazioni. La consultazione si è realizzata in realtà in due fasi, con un secondo momento successivo alla proposta di direttiva (simbolicamente pubblicata nella Giornata internazionale della donna, l'8 marzo 2022[8]). Come emerso dall'incontro, nell'ambito di questa seconda fase la partecipazione si è concretizzata in un'analisi articolo per articolo della proposta (pubblicata), e il Forum in particolare aveva ad obiettivo l'individuazione dei modi e degli spazi per un'inclusione della giustizia riparativa all'interno della proposta stessa. Il Forum, infatti, svolgendo primariamente una funzione di *advocacy*, si propone

[4] L'intervista strutturata è stata realizzata nel mese di novembre 2022 con Laura Hein, *policy officer* dell'*European Forum for Restorative Justice*. Si ringrazia la dr.ssa Hein e l'organizzazione per il prezioso supporto offerto nella riflessione sull'impatto degli strumenti partecipativi e delle consultazioni pubbliche nella formulazione delle politiche europee.

[5] https://www.euforumrj.org/en

[6] Ci si riferisce alla direttiva n. 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

[7] Nel 2020, la Presidente della Commissione europea ha annunciato l'obiettivo di estendere la lista dei reati "europei" al fine di includere "tutte le forme di crimini d'odio e incitamento all'odio", ovvero *hate crimes* e *hate speech*. E' dunque intervenuta la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul piano d'azione per la democrazia europea, con la quale è stata promossa un'iniziativa per allargare il novero dei reati di cui all'art. 83, par. 1, TFUE per i quali è consentito a Parlamento e Consiglio stabilire norme minime di ravvicinamento delle legislazioni nazionali (sull'art. 83 TFUE cfr. C. AMALFITANO, *Art. 83 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 896 ss. Nel dicembre 2021 la Commissione europea ha effettivamente adottato una nuova comunicazione e una proposta per avviare l'*iter* di inserimento di nuove fattispecie nell'elenco dei "reati europei" di cui all'art. 83, par. 1, TFUE. Sul tema cfr., in questa rivista, I. ANDRÒ, *Online hate speech: la prospettiva dell'Unione europea tra regolamentazione della condotta dei prestatori di servizi intermediari e ricorso al diritto penale*, n. 1/2023.

[8] Proposta di direttiva specificamente rivolta alla "lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica" (COM (2022) 105 final).

di promuovere e favorire gli strumenti attraverso i quali garantire ad ogni vittima l'ingresso nel percorso della giustizia riparativa[9].

Questa organizzazione fa parte della *EU Platform on Victims Rights*[10] promossa dalla Commissione, uno spazio che assicura un approccio orizzontale ai diritti delle vittime di reato, mettendo insieme tutti gli attori che operano a livello europeo in materia, sia a livello istituzionale (è il caso del coordinatore europeo dell'antiterrorismo, di Eurojust, o dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali), sia nella società civile, come nel caso del Forum. Questa appartenenza merita di essere menzionata in quanto è stata messa in evidenza dall'intervistata come un fattore cruciale per la capacità di incidere effettivamente sugli esiti del processo partecipativo: essa infatti comporta la partecipazione a *meeting* più diretti, sia verticalmente con la Commissione, sia orizzontali con altre organizzazioni della società civile. A questo si uniscono peraltro rapporti diretti con la Direzione generale Giustizia – *Team Victims*, anch'essi essenziali nel favorire *outcome* rilevanti, da valutarsi in termini di effettivo accoglimento delle proposte all'interno dell'articolato finale. Gli elementi fondamentali e capaci di determinare l'incidenza effettiva sui contenuti delle politiche europee sembrerebbero dunque i contatti diretti e la cooperazione orizzontale tra organizzazioni. Un dato concreto il Forum lo presenta: basti pensare al fatto che nella proposta di direttiva non è stato inserito il divieto di ricorso alla giustizia riparativa, nonostante, com'è noto, la Convenzione di Istanbul assuma sul punto una posizione molto netta[11].

Certamente il lobbysmo[12], che è poi il fenomeno di cui in effetti si tratta quando si fa riferimento a processi partecipativi organizzati nei quali il coin-

[9] Sul tema della giustizia riparativa, con particolare riferimento all'approccio europeo, cfr. *European Union Agency for Fundamental Rights*, *Victims' rights as standards of criminal justice*, Justice for victims of violent crime. Part I, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. L. LUPARIA (a cura di), *Lo Statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Wolters Kluwer, Cedam, 2015.

[10] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-platform_en

[11] Si ricordi l'art. 48, che stabilisce l'adozione delle misure legislative, o le altre tipologie di misure, necessarie al fine di proibire processi obbligatori di risoluzione alternativa della controversie, includendovi la mediazione e la conciliazione, con riferimento a tutte le forme di violenza oggetto della Convenzione stessa. E illustra la motivazione del divieto nel riconoscimento della circostanza per cui la violenza contro le donne è una manifestazione della storica asimmetria di potere nelle relazioni tra i generi, che ha condotto all'oppressione degli uomini nei confronti delle donne, alle discriminazioni e alla limitazione della possibilità per le donne di avere un pieno sviluppo delle proprie potenzialità. Insomma, il carattere strutturale della violenza di genere fonderebbe il limite all'utilizzo della mediazione, in quanto essa potrebbe essere utilizzata contro le donne. Questa prospettiva è peraltro discussa dagli studiosi e dalle studiose della giustizia riparativa, che sottolineano le differenze tra mediazione e giustizia riparativa, ricavando spazi possibili per la seconda anche nell'ambito delle relazioni di genere.

[12] Sul tema resta imprescindibile, a livello comparatistico, lo studio di P. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying*, Bologna, Il Mulino, 2019.

volgimento dei singoli cittadini e delle singole cittadine è del tutto irrilevante, quando addirittura non previsto, ha subito trasformazioni significative per opera delle tecnologie digitali.

2.2. Il profilo tradizionale della c.d. fase ascendente: la definizione della posizione nazionale

Se ci si sofferma sulla seconda fase di partecipazione, ed in particolare al processo di definizione della posizione nazionale sulla proposta di direttiva, cioè quello che configura il profilo più tradizionale della c.d. fase ascendente, occorre soffermarsi sul ruolo fondamentale delle Regioni.

Esse, com'è noto, partecipano alla formazione delle politiche e degli atti normativi europei, secondo quanto immaginato a partire dalla riforma del Titolo V, Parte II Cost., e della legge c.d. La Loggia n. 131/2003, e poi previsto dalla l. n. 234/2012, che disciplina il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea e garantisce l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

È appena il caso di ricordare che quest'ultimo intervento normativo ha modificato la legislazione precedentemente in vigore in ragione delle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona e dai Protocolli ad esso allegati, attribuendo specifico rilievo alla partecipazione diretta che si svolge all'interno dell'ordinamento nazionale, finalizzato ad assicurare un effettivo contributo di Governo, Parlamento e Regioni alla definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo.

Proprio in questo quadro si inserisce, con riferimento al caso di studio qui preso in considerazione, l'intervento proattivo della Regione Emilia Romagna, particolarmente sensibile agli strumenti della democrazia partecipativa, basti pensare allo statuto che precocemente inserisce nell'ordinamento giuridico regionale lo strumento dell'istruttoria pubblica[13].

[13] Si fa qui riferimento all'art. 17 dello Statuto dell'Emilia-Romagna, rubricato *Istruttoria pubblica*, con il quale si prevede che "Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica" e se ne individuano i principi generali di funzionamento, rinviando a legge regionale attuativa la disciplina delle modalità di attuazione della stessa, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento. Sullo strumento cfr. F. PAOLOZZI, *Partecipazione popolare*, in OLI, *I nuovi statuti regionali: lo stato dell'arte*, Consiglio regionale della Toscana, Firenze, 2005; M. CARLI, *Lo statuto della Emilia Romagna. Principi e partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo* 2005, 19 ss., oltre che la trattazione che dell'istituto svolge E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007, spec. 364 ss.; si veda anche, con particolare riguardo alla sent. 379/2004 della Corte cost. avente tra l'altro ad oggetto gli artt. 17 e 19 dello statuto emiliano, al suo ruolo e alla sua portata, P. FAVA, Better regulation *e consultazione degli interessati: regole fondamentali per evitare un contenzioso inutile,* in *Rassegna dell'Avvocatura dello*

La consultazione è stata aperta alla Rete europea regionale, soggetto previsto dalla legge regionale n. 16/2008 che comprende i firmatari del Patto per il lavoro e per il clima e le Unioni dei comuni, alle associazioni iscritte all'Albo dell'Assemblea legislativa, e alle associazioni e organizzazioni del Terzo settore del territorio inquadrate, nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale, quali soggetti fondamentali per la costituzione e la tenuta di un tessuto sociale coeso.

Questa attività si inserisce nel percorso di attuazione della legge regionale del 2008, appunto, ove è disciplinata la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea: in attuazione del disposto normativo, nel corso di ogni anno, grazie ad un'attenta attività di monitoraggio, la Regione Emilia-Romagna partecipa attivamente alla formazione del diritto europeo in fase ascendente esprimendosi sulle singole iniziative di interesse regionale.

E così, con riferimento al caso di studio in esame, l'Emilia-Romagna ha avviato una consultazione attraverso un questionario composto da 24 domande (di cui 5 aperte/facoltative), suddiviso in sezioni che ripropongono la macrostruttura della proposta di direttiva: prevenzione violenza di genere e domestica; accesso alla giustizia e protezione; sostegno alle vittime di violenza di genere e domestica; forme specifiche di violenza contro le donne.

La maggior parte dei soggetti che hanno preso parte alla consultazione provengono dal terzo settore e dal volontariato.

Al suo termine, è stata svolta un'analisi di tipo sintetico-qualitativo, tradotta in una relazione messa a disposizione dei decisori politici, unitamente a tutti i contributi ricevuti, per l'elaborazione di una Risoluzione che è stata approvata dalla Prima commissione assembleare, tenuti in considerazione i pareri delle commissioni competenti per materia in cui viene dato conto del processo di consultazione. La relazione è stata poi trasmessa al Governo e alle Camere per concorrere alla definizione della posizione italiana sulla proposta.

Il report e la Risoluzione vengono pubblicati sia sulla piattaforma di *e-democracy*, sia sul sito dell'Assemblea. Particolarmente significativo è proprio il ruolo della piattaforma PartecipAzioni, vero e proprio luogo di co-progettazione, utilizzato dalla Regione anche per la realizzazione del bilancio partecipativo, dove vengono creati appositi spazi digitali per fornire proposte, commentare o partecipare alla formazione del bilancio partecipativo. La stessa progettazione della piattaforma di *e-democracy* è stata frutto di un percorso partecipativo con esperti di partecipazione, di piattaforme informatiche e di open source, volto a studiare e valutare le possibili piattaforme di partecipazione presenti sullo scenario europeo, che soddisfino le esigenze espresse dal-

Stato, n. 4/2005, 292 ss.

la legge regionale sulla partecipazione alla elaborazione delle politiche pubbliche che aveva introdotto come clausola valutativa "l'analisi sull'utilizzo delle piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti digitali nella realizzazione dei processi, nella diffusione di notizie, documentazione e buone prassi per favorire la democrazia partecipativa"[14].

Nelle scorse settimane è stato infine pubblicato il "Documento di posizione comune recante osservazioni delle Regioni e delle Province autonome ai sensi della legge n. 234 del 2012"[15].

Il documento interviene in particolare sull'adeguatezza della base giuridica e la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, in applicazione del protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona che, com'è noto, prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative nel controllo di sussidiarietà in collaborazione con i Parlamenti nazionali di riferimento[16], e si sofferma poi su alcuni profili di merito, concentrandosi in particolare sulla questione della formazione, ai punti 12 e 13 del documento.

A tale proposito, le Regioni evidenziano la necessità di prevedere o rafforzare "percorsi di formazione specifica e permanente rivolti a tutte le autorità e agli organismi competenti affinché svolgano celermente e adeguatamente la valutazione individuale del rischio, necessaria per preservare l'incolumità della vittima e fornire un'assistenza su misura, ed evitino il perpetuarsi di stereotipi sessisti che portano ad una vittimizzazione secondaria o ripetuta in tutte le fasi del procedimento". Inoltre, segnalano al legislatore nazionale, al momento in cui si tratterà di provvedere al recepimento della direttiva, "la ne-

[14] Ci si riferisce in particolare alla l. reg. n. 15/2018, che ha abrogato la precedente legge n. 3/2010, successivamente modificata nel 2019 e nel 2022, con la quale si prevede che l'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della legge in materia di strumenti di partecipazione e ne valuta i risultati ottenuti attraverso la presentazione da parte della Giunta alla competente commissione assembleare, con cadenza triennale, di una relazione "che fornisca informazioni sui seguenti aspetti: a) analisi quantitativa e qualitativa dei processi partecipativi realizzati, evidenziandone la diffusione territoriale, i soggetti coinvolti e il grado di recepimento degli esiti dei processi stessi da parte degli enti responsabili; b) come i criteri per la valutazione delle domande per l'ammissione a contributo dei progetti e le relative premialità incidono sulla formulazione della graduatoria; c) analisi dei processi partecipativi di cui all'articolo 12, comma 3; d) tipologia e caratteristiche dei processi partecipativi che hanno ricevuto la certificazione di qualità ai sensi dell'articolo 18; e) attività di formazione realizzata per promuovere la cultura della partecipazione e come questa ha contribuito ad accrescere la qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni nel progettare, organizzare e gestire i processi partecipativi; f) analisi sull'utilizzo delle piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti digitali nella realizzazione dei processi, nella diffusione di notizie, documentazione e buone prassi per favorire la democrazia partecipativa; f bis) effetti sul miglioramento della qualità ambientale prodotti dalle iniziative partecipative.". La stessa legge prevede peraltro che la Regione può promuovere forme di valutazione partecipata con il coinvolgimento della cittadinanza e dei soggetti chiamati ad attuare gli interventi realizzati sulla base della legge sulla partecipazione.

[15] Il documento è stato pubblicato in data 2 marzo 2023.

[16] Si tratta del ben noto "*early warning system*", funzionale a garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità secondo l'art. 5, paragrafi 3 e 4, del TUE.

cessità di rafforzare e integrare gli strumenti con cui l'autorità giudiziaria dispone misure urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e/o ordini di protezione al fine di tutelare efficacemente le vittime e le persone a loro carico". Sempre sulla formazione le Regioni insistono anche nei punti da 24 a 29 del documento, chiedendo la previsione di maggiori investimenti sulla formazione continua dei professionisti a vario titolo coinvolti nella prevenzione e il contrasto della violenza di genere, e sulla sensibilizzazione e l'informazione, anche attraverso il coinvolgimento della società civile e la collaborazione con il servizio pubblico di informazione.

3. Considerazioni di sintesi a partire dal caso di studio: l'impatto delle tecnologie digitali sulla partecipazione

La breve disamina delle svariate modalità e fasi nelle quali l'utilizzo delle tecnologie digitali ha interessato i processi partecipativi relativi all'intervento normativo analizzato non può che concludersi con il tentativo di un bilancio. L'aspetto fondamentale che mi pare emergere è quello per cui le tecnologie digitali sembrano svolgere un ruolo meramente strumentale, tale da non mutare l'essenza della partecipazione né della rappresentanza, configurandosi come un innesto all'interno dei processi di *decision-making*. La ragione di questo carattere, che bene emerge dal contributo di Lirone in questo numero, è in larga parte riconducibile alla definizione verticale e selettiva dei processi partecipativi, e dunque dal difficile coinvolgimento dei cittadini in quanto tali.

Le esperienze e modalità partecipative di cui si è discusso, insomma, sembrano solo tendere, senza giungervi, al fenomeno della c.d. *crowdsourcing legislation*[17], che, per ora utilizzata soltanto in alcuni ordinamenti e per lo più ipotizzata a livello europeo, sarebbe invece in grado di mutare geneticamente i processi partecipativi stessi.

Volendo precisare che cosa si intende per *crowdsourcing legislation*, Aitamurto lo definisce come "*an open call for anybody to participate in a task open online … where 'the crowd' refers to an undefined group of people who participate*"[18].

[17] Sul quale si è sviluppata negli ultimi anni una riflessione a partire da S. RANCHORDÁS, W. VOERMANS, *Crowdsourcing Legislation: New Ways of Engaging the Public*, in *The Theory and Practice of Legislation*, *vol. 5* n. 1/2017, C. COGLIANESE, *Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking*, in *Duke Law Journal*, vol. 46, 1997, 1255 ss.; C. R. FARINA, *et al.*, *Knowledge in the People: Rethinking 'Value' in Public Rulemaking Participation,* in *Wake Forest Law Review*, vol. 47, 2012, 1185 ss.; R. FARINA *et al.*, *Rulemaking vs. Democracy: Judging and Nudging Public Participation that Counts*, in *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, vol. 2, 2011, 123 ss.

[18] Cfr. T. AITAMURTO, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, Publications of the Committee for the Future, Parliament of Finland, 1/2012, Helsinki, Finland.

Si tratta di un fenomeno che sostanzialmente mira a sviluppare e dar forma alla *collective intelligence*, l'intelligenza collettiva, cioè quell'esperienza basata sull'assunto che la conoscenza si forma nella maniera più accurata e completa possibile quando riesce a mettere insieme idee diverse che provengono da persone diverse, combinandole secondo un processo che non è di mera sommatoria, di giustapposizione, ma che rielabora e sintetizza.

Ampia è la letteratura che sottolinea come lo sviluppo del *crowdsourcing*, e i diversi usi delle piattaforme digitali come processo *peer-to-peer*, hanno trasformato il tradizionale modello di regolazione *top-down* e le modalità di costruzione delle regole, producendo conseguenze sulle asimmetrie informative nella relazione tra destinatari e produttori delle regole stesse[19]. Secondo alcuni, la virtualità della partecipazione e il suo trasferimento dal tradizionale circuito democratico alle piattaforme digitali andrebbero nel senso di potenziare la democraticità dei processi decisionali, a fronte di una sempre maggiore produzione tecnocratica del diritto politico[20]. Il valore democratico del *crowdsourcing* d'altra parte è messo in rilievo, *rebus sic stantibus*, da alcuni esempi al momento ancora molto limitati, quale quello finlandese[21], o quello islandese, sviluppatosi addirittura in un processo costituente[22].

[19] Per un inquadramento costituzionale del fenomeno e delle sue criticità, cfr. A. ABAT I NINET, *Constitutional Crowdsourcing. Democratising Original and Derived Constituent Power in the Network Society*, Edward Elgar, 2021. Si vedano anche i riferimenti nella nt. 17.

[20] Cfr. T. AITAMURTO, K. CHEN, *The value of crowdsourcing in public policymaking: epistemic, democratic and economic value*, in *The Theory and Practice of Legislation*, vol. 5, n. 1/2017, 55 ss.

[21] Si veda M. LASTOVKA, *Crowdsourcing as new instrument in policy making: making the democratic process more engaging*, in *European View*, vol. 14, 2015, 93 ss.

[22] Dopo un processo consultivo, realizzato con l'utilizzo di un campione rappresentativo allo scopo di stabilire i principi e i valori da includere nel testo costituzionale, l'art. 20 dell'*Act on a Constituent Assembly*, n. 90/2010, ha disposto la creazione di una piattaforma e di altri strumenti informatici che avrebbero dovuto rendere pubblici i lavori dell'Assemblea costituente chiamata a proporre una revisione costituzionale, e favorire una effettiva partecipazione popolare alle deliberazioni dell'Assemblea. Nonostante l'annullamento delle elezioni per l'Assemblea costituente stabilito dalla Corte Suprema per vizi riscontrati nelle procedure di voto, e la sua sostituzione con un Consiglio costituzionale, istituito con risoluzione parlamentare nel 2011, la modalità partecipativa è stata fatta salva e il *draft* della proposta di revisione elaborato e discusso attraverso un utilizzo massiccio di *social networks* come *Facebook* e *Twitter*, tanto da portare alcuni a definire il resto come "*the first crowdsourced constitution*" (cfr. *Icelanders back first 'crowdsourced constitution*, 22-10-2012, consultabile all'indirizzo: www.euractiv.com/enlargement/icelanders-opens-way-crowdsource-news-515543). In realtà il progetto costituzionale, sebbene abbia ottenuto una maggioranza pari ai 2/3 dei votanti nel referendum svoltosi nel 2012, non è poi giunto all'approvazione parlamentare: la costituzione della

"*collective intelligence*" è stata in qualche modo bloccata tra le maglie della tradizionale democrazia rappresentativa (si veda il commento di Alfonso Celotto del 19 novembre 2019, su formiche.net, e la ricerca complessiva condotta sul tema da Á. ÞÓR ÁRNASON, C. DUPRÉ, *Ice-*

Certamente non mancano alcune criticità connesse al fenomeno, e derivanti soprattutto dalla sua implementazione pratica.

La prima, abbastanza ovvia, è quella determinata dal c.d. *digital divide*, cioè dalla frattura economica, sociale, culturale, e, ai nostri fini, politica, che si viene a creare tra chi non ha accesso alla rete Internet o non ha gli strumenti o le competenze per utilizzare efficientemente le sue infrastrutture e chi invece li ha. Si tratta evidentemente di un problema generale che può compromettere alle radici l'impianto democratico di un sistema quando si tratta dell'esercizio di diritti politici e partecipativi (anche se non direttamente il diritto di voto).

Un altro aspetto problematico è quello relativo agli effetti giuridici delle consultazioni effettuate attraverso processi di *crowdsourcing*. Per lo meno negli

ordinamenti che prevedono a livello costituzionale istituti di democrazia diretta, a partire dal referendum, sarebbe difficilmente ipotizzabile un intervento normativo di rango non costituzionale che equiparasse i risultati delle iniziative di *crowdsourcing* a quelli di una consultazione referendaria. D'altra parte, nel nostro sistema costituzionale il referendum non è l'unico istituto di democrazia diretta previsto dalla Costituzione, ed uno spazio per il *crowdsourcing* potrebbe ricavarsi nell'ambito dell'iniziativa legislativa popolare di cui all'art. 71, Cost., peraltro oggetto negli ultimi anni di numerose proposte di modifica in senso rafforzativo dello strumento.

Ma oltre ad un aspetto di legittimità costituzionale dal punto di vista formale e procedurale, c'è un profilo sostanziale di eguaglianza che viene in rilievo. Infatti,

poiché allo stato attuale ci sono ancora fasce di persone che non sono connesse e che non sarebbero in grado di partecipare a iniziative *online*, le opinioni dei partecipanti per un verso non rappresenterebbero necessariamente l'opinione di

maggioranza, cioè che comporterebbe un *vulnus* nei confronti del principio/criterio di maggioranza per come caratterizzante quello, fondamentale, della rappresentanza politica; per altro verso le "minoranze" escluse lo sarebbero

(sebbene indirettamente) proprio sulla base della loro appartenenza a gruppi vulnerabili (si pensi alle persone anziane, indigenti, geograficamente collocate in territori scarsamente connessi, e molti altri).

Non può d'altra parte trascurarsi l'opinione di chi sottolinea che lo sviluppo del *crowdsourcing* e gli svariati usi delle piattaforme digitali come processo *peer-to* peer, quindi non soltanto quale dispositivo digitale fatto proprio

landic Constitutional Reform: People, Processes, Politics, Routledge, 2021.).

dai detentori del potere politico al fine di intersecare legittimazione per *input* e legittimazione per *output* recuperando spazio per una democrazia effettiva[23], stanno trasformando (forse opportunamente) il tradizionale modello regolatorio basato su una regolazione *top-down* e sulla costruzione di regole di matrice prevalentemente tecnica, normalmente generatrici di asimmetrie informative nella relazione tra consumatore e produttore della regola. In questa visione dunque, proprio la virtualità della partecipazione e il suo trasferimento dal tradizionale circuito democratico alle piattaforme digitali andrebbe nel senso di potenziare la democraticità dei processi decisionali, a fronte di una sempre maggiore produzione tecnocratica del diritto politico. La relazione tra tecnica, diritto e politica, quindi, assumerebbe sfaccettature diverse alla luce dell'affermarsi di sistemi di *decision-making* reticolari ed "estremamente" democratici, resi possibili da queste tecnologie. In qualche modo proprio lo sviluppo tecnologico

servirebbe a recuperare il ruolo della partecipazione popolare rispetto alla tecnicità di una legislazione "specialistica" e burocratica.

Secondo questa visione il valore democratico, epistemico, e economico del *crowdsourcing* sarebbe messo in rilievo da alcuni esempi, che, che si diceva, risultano però per il momento ancora piuttosto limitati[24].

Come accennato, proprio a livello europeo il *crowdsourcing* è un tema ampiamente dibattuto. La Direzione generale per le reti di comunicazione e le tecnologie della Commissione Europea (DG Connect) ha dato avvio nel 2012 ad un'iniziativa di *crowdsourcing*, il progetto "*Digital Future Foresight*", con l'intento di riflettere sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione fino al 2020, "collezionando" le opinioni degli *stakeholders* sulle sfide e le opportunità dei processi decisionali nella prospettiva del 2050.

In linea con il già richiamato approccio *evidence-based* che caratterizza l'idea europea (e non solo) della "migliore regolazione", il *crowdsourcing*, cioè l'utilizzo 2.0 dell'intelligenza collettiva, senza poter sostituire il procedimento legislativo, né a livello nazionale né a livello europeo, sembra poter rappresentare uno strumento integrativo e sussidiario in un contesto di crisi generale della democrazia, della rappresentanza politica, e dei partiti. In un'altra sede[25] ci si è chiesti se sia ipotizzabile che i *big data* che questi sistemi sono in grado di produrre possano costituire la base di sistemi di AI chiamati, in prospettiva, ad affiancare in modo permanente le assemblee elettive nell'attività di produzione normativa. Da questo punto di vista, al di là delle risposte positive che

[23] Si consenta di rinviare, anche con riferimento all'impatto che da questo punto di vista potrebbe avere l'innesto di tecnologie segnate dall'Intelligenza Artificiale, a E. STRADELLA. AI, *tecnologie innovative e produzione normativa: potenzialità e rischi*, *DPCE Online*, v. 44, n. 3/2020, 3345 ss.

[24] *Ibidem*

[25] *Ibidem*

si possano eventualmente offrire in termini di rafforzamento della qualità della regolazione, ma anche di capacità di raccolta effettiva delle opinioni e delle istanze, il nodo centrale sul quale riflettere criticamente resta sempre quello della trasparenza e della "spiegabilità" degli esiti provenienti da sistemi segnati dall'utilizzo dell'AI. Se però si svolge un'analisi degli attuali processi, con particolare attenzione allo scenario europeo, oggetto di questo numero, e delle forme di partecipazione che caratterizzano le procedure di formazione delle politiche e degli atti dell'Unione europea, ciò che sembra emergere, anche, sommariamente, dal caso di studio preso in considerazione in questo breve contributo, è che lo slittamento verso una diversa "genetica" della partecipazione per opera delle tecnologie digitali non è certamente compiuto. E' vero infatti che esse hanno trasformato sia le pratiche lobbystiche, e dunque le modalità con le quali gruppi organizzati di interessi collettivi e diffusi fanno sentire la loro voce presso le istituzioni, senza però far venir meno il ruolo (ancora) essenziale della relazione diretta, orizzontale e verticale, sia la c.d. fase ascendente in senso proprio, segnalandosi esperienze di consultazione e partecipazione digitale evidentemente finalizzate a democratizzare la formazione della posizione regionale e nazionale sugli atti dell'Unione europea attraverso il diretto coinvolgimento della cittadinanza e degli interessi organizzati.