

LA PARTECIPAZIONE NELL'ERA DIGITALE \*

**GIOVANNI DI COSIMO\*\***

**Sommario**

1. Premessa. – 2. Voto digitale. – 3. Sottoscrizione. – 4. Consultazione. – 5. Regole.

**Abstract**

*Digital technology makes citizens' participation faster and cheaper. However, controversial aspects should also be highlighted, such as the digital divide which increases social inequality. The essay reviews three forms of democratic participation: electronic voting, the online collection of signatures for national referenda, digital platforms for citizen participation. The aim is to identify the rules that the lawmaker should adopt to tackle the most controversial aspects of digital technology applied to citizens' participation.*

**Suggerimento di citazione**

G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* In corso di pubblicazione nel volume “Processi di regolazione e tecnologie digitali. Il ruolo dei privati” che raccoglie gli esiti della ricerca Prin 2017 *Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law (SE.CO.R.E TECH)*.

\*\* Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Macerata.  
Contatto: [giovanni.dicosimo@unimc.it](mailto:giovanni.dicosimo@unimc.it).

## 1. Premessa

Quando, a partire dalla fine degli anni Novanta, la tecnologia digitale ha conosciuto uno sviluppo diffusivo e incontenibile, si è pensato che, fra le altre cose, avrebbe accresciuto il contributo dei cittadini alla definizione delle politiche pubbliche. A distanza di alcuni anni, la situazione appare in una luce diversa a causa di alcuni aspetti critici emersi nel frattempo. Più in generale, all'entusiasmo iniziale è subentrato un approccio realistico, che suggerisce di non alimentare illusioni riguardo agli effetti dell'introduzione della tecnologia digitale sullo stato di salute delle democrazie contemporanee<sup>1</sup>.

In considerazione di ciò, in queste pagine mi soffermo brevemente sull'impatto della tecnologia digitale sulla partecipazione democratica dei cittadini, circoscrivendo il campo di indagine al profilo delle modalità di voto, di sottoscrizione e di consultazione<sup>2</sup>.

## 2. Voto digitale

Il legislatore ha di recente previsto una limitata sperimentazione del voto digitale, evidentemente nella consapevolezza degli aspetti critici connessi a tale modalità di voto<sup>3</sup>. I principali fra questi riguardano la segretezza e la pubblicità<sup>4</sup>. Prima di farvi cenno, occorre introdurre la distinzione fra il voto elettronico *presidiato*, nel quale l'elettore vota presso postazioni sorvegliate da pubblici ufficiali, e il voto elettronico *non presidiato*, che si esprime a distanza, per

<sup>1</sup> G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Edizioni ETS, Pisa, 2017, 78.

<sup>2</sup> Un profilo vicino indaga i mutamenti indotti dalla tecnologia digitale nella sfera politica. Per approfondimenti cfr., da ultimo, C.A. CIARALLI, *Populismo, movimenti anti-sistema e crisi della democrazia rappresentativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 171 ss.; A. CIANCIO, *Le sfide della rappresentanza politica nell'epoca di internet. Brevi note a mo' di introduzione*, in *Federalismi.it*, 15/2021; G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2021, 969 ss.; F. NUNZIATA, *Il platform leader*, in *Rivista di Digital Politics*, 1, 2021, 127 ss.; M. BARBERIS, G. GIACOMINI, *La neo-intermediazione populista. Popolo, istituzioni, media*, in *Teoria politica. Nuova serie*, X, 2020, 333 ss.

<sup>3</sup> La legge di bilancio 2020 istituisce un fondo per avviare una sperimentazione del voto digitale «limitata a modelli che garantiscano il concreto esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e degli elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti». La sperimentazione, inizialmente prevista in occasione delle elezioni regionali e amministrative del 2022, è stata poi rinviata al 2023 in «considerazione della situazione politica internazionale e dei correlati rischi connessi alla cybersicurezza» (dl 41 del 4 maggio 2022). Sulle precedenti sperimentazioni cfr. L. TRUCCO, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA (a cura di), *Diritti e libertà in internet*, Le Monnier Università, Firenze, 2016, 431 s.

<sup>4</sup> Per un quadro completo cfr. A. GRATTEI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, in *forumcostituzionale.it*, 25 marzo 2015.

mezzo di un terminale che può trovarsi in qualsiasi luogo, senza alcuna forma di supervisione<sup>5</sup>.

Il decreto interministeriale che approva le linee guida sulla sperimentazione del voto digitale insiste sul necessario rispetto della segretezza del voto in «tutte le fasi della votazione elettronica»<sup>6</sup>. In particolare, stabilisce che per «le attività di scrutinio sono utilizzate tecnologie in grado di rilevare eventuali alterazioni nel rispetto della segretezza del voto», e che il sistema di voto elettronico «assicura la segretezza sia del voto, sia delle operazioni ad esso propedeutiche, impedendo, al contempo, la perdita o l'alterazione dei suffragi»<sup>7</sup>.

Tuttavia, è opinione diffusa che il voto tradizionale, espresso nella cabina elettorale, garantisca meglio la segretezza<sup>8</sup>. Per le sue (attuali) caratteristiche tecniche il voto digitale comporta inevitabilmente il rischio di manipolazioni<sup>9</sup>. Un rischio che viene considerato accettabile nel caso del voto degli italiani

<sup>5</sup> Per un esame comparato delle regole sul voto elettronico cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, 14 aprile 2022, 102 ss. (libro bianco a cura di una commissione di esperti).

<sup>6</sup> Dec. min. dell'interno e min. per l'innovazione tecnologica del 9 luglio 2021. La segretezza del voto (su cui cfr., da ultimo, M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 235 ss.) protegge l'autonomia del votante, «lo mette nelle condizioni di essere l'unico giudice di ultima istanza dei propri interessi, determinando in tutta libertà sia il contenuto sia i criteri delle scelte politiche che esprime durante le consultazioni popolari» (G. GOMETZ, *Sulla "democrazia liquida". La segretezza del voto tra autonomia politica e bene comune*, in *StatoeChiese.it*, 30/2014, .41).

<sup>7</sup> L'importanza della segretezza è sottolineata anche dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec (2017)5: «E-voting shall be organized in such a way as to ensure that the secrecy of the vote is respected at all stages of the voting procedure».

<sup>8</sup> E. CATERINA, M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del Blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivistaic.it*, 4/2021, 14, i quali osservano che «questo semplice argomento è sufficiente a incrinare, dal punto di vista costituzionale, la realizzabilità del voto elettronico con la nuova tecnica *Blockchain*».

<sup>9</sup> «Scientists and security experts express concern regarding a number of potential vulnerabilities facing any internet voting platform, including malware and denial of service attacks; voter authentication; ballot protection and anonymization; and how disputed ballots are handled. Importantly, there is no way to conduct a valid audit of the results due to the lack of a meaningful voter-verified paper record. If a blockchain architecture is used, serious questions arise regarding what content is stored in it, how the blockchain is decrypted for public access, and how votes are ultimately transferred to some type of durable paper record. No scientific or technical evidence suggests that any internet voting system could or does address these concerns» (*Letter to Governors and Secretaries of State on the insecurity of online voting*, Letter from AAAS EPI Center and leading experts in cybersecurity and computing, 9 aprile 2020, <https://www.aaas.org/programs/epi-center/internet-voting-letter>). Cfr. M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivistaic.it*, 1/2021, 43. E. D'ELIA, *Voto elettronico, bello e impossibile*, in *Lavoce.info*, 6 giugno 2022; N. MARTINI, T. MAURI, *Voto elettronico, troppo grande il pericolo brogli: ecco perché i rischi superano i vantaggi*, in *agendadigitale.edu*, 29 settembre 2021; F. BUCCAFURRI, *Luci e ombre del voto elettronico*, in *ICT Security Magazine*, 18 ottobre 2017.

all'estero, nella presunzione che in un'elezione come questa, con un numero limitato di *eligendi*, siano improbabili tentativi di manomissione elettronica<sup>10</sup>.

Il problema della segretezza si porrebbe principalmente con il voto non presidiato, l'*home vote*<sup>11</sup>, mentre quello presidiato offrirebbe ragionevoli assicurazioni relativamente al momento dell'espressione del voto<sup>12</sup>. In realtà, anche per il voto presidiato le attuali soluzioni tecnologiche non consentono di conciliare in modo soddisfacente le contrapposte esigenze di segretezza e di trasparenza/verificabilità del voto<sup>13</sup>. E per il voto non presidiato si pongono ulteriori e specifici problemi di sicurezza<sup>14</sup>. Dunque, la questione resta aperta, non fosse altro perché l'elevazione degli standard di sicurezza richiede l'adozione di misure, come per esempio software *open source*, che presuppongono il possesso di elevate conoscenze tecniche in capo all'elettore che intenda svolgere un controllo<sup>15</sup>. A conclusioni diverse si giunge in ordinamenti che attribuiscono un valore meno intenso al principio di segretezza<sup>16</sup>.

La questione della pubblicità è stata sollevata nel 2009 dal Tribunale costituzionale tedesco, nel presupposto che nelle società democratiche il principio di pubblicità del voto è fondamentale per una corretta formazione della volontà popolare. «The public nature of the state's exercise of power, which is based on the rule of law, serves its transparency and controllability. It is contingent on the citizen being able to perceive acts of the state bodies. This also applies as to the activities of the election bodies»<sup>17</sup>. Il Tribunale rileva che le elezioni costituiscono una questione che interessa l'intero popolo e una

<sup>10</sup> C. FUSARO, *L'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e le sue modalità applicative*, in *Astrid Rassegna*, 7/2022, 11.

<sup>11</sup> L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Dir. inf. e inform.* 1/2011, 57; ID., «Segretezza del voto nell'identificabilità del votante» nelle società «in movimento», in *diritticomparati.it*, 14 maggio 2013, 5; M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. inf. e inform.*, 2015, 297.

<sup>12</sup> L. TRUCCO, «Segretezza del voto nell'identificabilità del votante» nelle società tecnologicamente complesse, in *medialaws.edu*, 9 maggio 2013, 2.

<sup>13</sup> G. GOMETZ, M. TAWA FOLARIN, *Voto elettronico presidiato e blockchain*, in *Ragion pratica*, 2/2018, 327; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche* cit., 174.

<sup>14</sup> G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche* cit., 75 s. Per «il voto elettronico via internet, si potrebbero porre questioni connesse con l'affidabilità e la sicurezza dei sistemi informatici, che riguardano tanto l'espressione del voto quanto le operazioni di raccolta e conteggio» (libro bianco *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto* cit., 241).

<sup>15</sup> M. FARINA, *Il diritto di voto alla fermata del "binario elettronico"*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2020, 618.

<sup>16</sup> Ad es., la Corte suprema estone non ha ravvisato il contrasto con il principio di segretezza anche in considerazione del fatto che la normativa consente all'elettore di rettificare il voto elettronico espresso (sent. n. 3-4-1-13-05 del 1° settembre 2005). Riguardo l'ordinamento italiano, si suggerisce un'interpretazione dinamica del principio di segretezza nel presupposto che i sistemi di voto elettronico a distanza accrescano l'effettività del principio di universalità del suffragio (M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali* cit., 44).

<sup>17</sup> Sent. 3 marzo 2009.

preoccupazione comune a tutti i cittadini. Ne segue che i cittadini devono essere in grado di comprendere e verificare i passaggi principali del procedimento elettorale «in modo affidabile e senza alcuna specifica conoscenza tecnica». Tuttavia, secondo il Tribunale, le macchine per il voto digitale non permettono lo svolgimento di un esame pubblico di questo tipo<sup>18</sup>. Di qui la conclusione dell'incostituzionalità del regolamento che disciplina il voto elettronico<sup>19</sup>.

### 3. Sottoscrizione

Il ricorso alla tecnologia digitale per la sottoscrizione dei referendum e dei progetti di legge di iniziativa popolare consente di raccogliere le firme in modo meno oneroso. La legge di bilancio per il 2021, allo scopo di «di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica», prevede la realizzazione di una piattaforma informatica «per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dall'articolo 71, secondo comma, della Costituzione».

Nelle more dell'istituzione della piattaforma, la legge permette ai promotori di raccogliere le sottoscrizioni per mezzo dello strumento della firma digitale. L'innovazione è stata criticata perché comporterebbe effetti negativi a carico della democrazia rappresentativa<sup>20</sup>. In realtà, neppure il sistema tradizionale di raccolta delle firme sfugge al rischio di un uso strumentale, intendendo con ciò un ricorso eccessivo all'istituto referendario in funzione latamente antiparlamentare, per quanto in quel caso il raggiungimento dello scopo richieda senz'altro un maggiore sforzo organizzativo.

<sup>18</sup> «The essential steps in the ascertainment of the results by the voting machines also could not be verified by the public».

<sup>19</sup> «A public examination by means of which the citizen could have reliably verified the ascertainment of the election result himself or herself without prior special technical knowledge was hence ruled out».

<sup>20</sup> F. PACINI, *Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum*, in *Quad. cost.li*, 4/2021, 943 s.; N. ROSSI, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in *Questione giustizia*, 15 settembre 2021. Si teme che comporti un'ulteriore avanzata del processo di disintermediazione (N. LUPO, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, in *School of Government LUISS, Policy Brief* n. 31/2021, 3); che conduca all'affermazione della cosiddetta *Spid democracy* (F. CLEMENTI, *I correttivi necessari alla deriva della spid democracy*, in *Sole24ore*, 21 settembre 2021); che renda possibili mobilitazioni telematiche animate da spirito vendicativo nei confronti del legislatore (F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *osservatorioaic.it*, 6/2021, 7); che porti a un abuso del referendum (G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *DPCE online*, 2/2021, 1534).

Soprattutto, simili preoccupazioni sopravvalutano l'impatto dell'introduzione della firma digitale che si limita a facilitare la raccolta delle adesioni, rendendola più veloce<sup>21</sup>. In altre parole, non sembrerebbe che la raccolta delle sottoscrizioni con la firma elettronica comporti effetti controversi, come invece accade nelle ipotesi in cui la tecnologia digitale asseconda forme di manipolazione dell'opinione pubblica<sup>22</sup>. Semplicemente, come accennato, la firma digitale permette di raccogliere più velocemente le firme; non è automatico che ciò consenta altresì di aumentare le sottoscrizioni, come mostra il caso del quesito sul *green pass* che non ha raggiunto il *quorum* malgrado la firma digitale. Senza considerare che, ovviamente, restano gli ostacoli posti dalla (discussa) giurisprudenza costituzionale sulle "cause inesprese" di inammissibilità. Prova ne sia che nel febbraio 2022 la Corte costituzionale non ha ammesso due quesiti per i quali la raccolta delle sottoscrizioni si è avvalsa in misura rilevante della firma elettronica<sup>23</sup>.

L'ipotesi che si tratti di una forma di velocizzazione delle esistenti procedure democratiche, piuttosto che la via di accesso a una controversa forma di democrazia digitale e disintermediata, non esclude il rischio di un «automatismo referendario», destinato a scattare subito dopo l'approvazione della legge a iniziativa delle forze parlamentari sconfitte allo scopo di contrapporre il

<sup>21</sup> R. BORRELLO, *Firma digitale e slow democracy*, in *Nomos*, 3/2021, 2; G. DI COSIMO, *Ci salverà la democrazia diretta?*, in corso di pubblicazione in ID. (a cura di), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Wolters Kluwer, Milano, 2022.

<sup>22</sup> Ad esempio, relativamente al consenso politico, con l'uso dei *social bot* e con le pratiche di *microtargeting* e di *big nudging* (P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivistaic.it*, 2/2018; K. MANHEIM, L. KAPLAN, *Artificial Intelligence: Risks to Privacy and Democracy*, in *Yale Journal of Law & Technology*, 21/2019, 106 ss.; E. MOSTACCI, *Critica della ragione algoritmica: internet, partecipazione politica e diritti fondamentali*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, 102 ss.; R. MONTALDO, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme*, in *Quad. cost.li*, 4/2019, 789 ss.; R. BRACCIALE, F. GRISOLIA, *Information Disorder: acceleratori tecnologici e dinamiche sociali*, in *Federalismi.it*, 11/2020, 62 ss.; M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, FrancoAngeli, Milano, 2020; M. BETZU, G. DEMURO, *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *Medialaws*, 1/2020, 218 ss.; F. SAMMITO, G. SICHERA, *L'informazione (e la disinformazione) nell'epoca di internet: un problema di libertà*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021; A. TEDESCHI TOSCHI, G. BERNI FERRETTI, *Social media, profili artificiali e tutela della reputazione. Come l'avvento dei social bot per la gestione dei profili social possa rappresentare una grave minaccia per la reputazione delle persone e quali potrebbero essere le risposte a tale pericolo*, in *Riv. it. inform. e dir.*, 2/2021, 107 ss.; ID., *Il contrasto legislativo ai socialbot e le soluzioni avanzate negli Stati Uniti d'America a livello federale e statale*, in *Diritto di internet*, 3/2022, 451 ss.; F. AMORETTI, M. SANTANIELLO, *Partecipazione politica e opinione pubblica online in tempo di crisi*, in *Iride*, 92/2021, 57 ss.; O. SPATARO, *Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali, alcune riflessioni*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2022).

<sup>23</sup> Omicidio del consenziente (sent. 50/2022) e depenalizzazione della coltivazione della cannabis (sent. 51/2022).

popolo sovrano al Parlamento<sup>24</sup>. Per capire se il rischio sia reale, bisognerà attendere gli sviluppi della prassi.

In ogni caso, sull'altro piatto della bilancia bisogna tener conto che la firma digitale favorisce la partecipazione politica<sup>25</sup>. L'obiezione secondo cui la firma digitale determinerebbe una spoliticizzazione della partecipazione popolare<sup>26</sup>, non tiene conto che la condivisione del contenuto del quesito referendario o della legge di iniziativa popolare, che sta alla base della sottoscrizione, non varia in ragione dello strumento di firma, tradizionale o digitale che sia. Per sostenere il contrario occorrerebbe provare che nel secondo caso l'adesione sia meno consapevole, una dimostrazione tutt'altro che agevole.

#### 4. Consultazione

Il mezzo digitale rende possibile sperimentare forme innovative di consultazione dei cittadini<sup>27</sup>. Concepito per favorire la partecipazione dei cittadini, il software open source *Decidim* ha l'ambizione di rafforzare i processi democratici nell'ambito delle istituzioni pubbliche<sup>28</sup>. Tutto nasce dall'esperienza della città di Barcellona che ha messo a punto la piattaforma di democrazia partecipativa per i propri cittadini<sup>29</sup>. «Decidim is a framework that allows anybody to

<sup>24</sup> A. PUGIOTTO, *Il pericolo non è il click ma il plebiscito*, in *il Riformista*, 30 settembre 2021, che ipotizza anche (una meno probabile) iniziativa della maggioranza allo scopo di plebiscitare la legge.

<sup>25</sup> A. PARMIGIANI, *Firmare online deve essere un diritto per tutti*, in *Lavoce.info*, 18 febbraio 2022.

<sup>26</sup> F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento* cit., 8.

<sup>27</sup> F. BRIA, *Come recuperare il controllo sulla nuova democrazia digitale*, in *Domani*, 11 maggio 2021. Sulla nuova centralità che, almeno nelle intenzioni, l'approccio smart intende assegnare ai cittadini cfr. E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2/2016, 249.

<sup>28</sup> «Decidim è una piattaforma radicalmente partecipativa, cioè, permette il controllo e l'intervento delle persone partecipanti su tutti i livelli della sua struttura tecnologica, tanto sul suo codice interno (il suo *back end*) quanto sulle sue interfacce ed esperienze di partecipante (*front end*)» (A. CALLEJA-LÓPEZ, X.E. BARANDIARAN, A. MONTERDE, *Dalle reti sociali alle reti (tecno)politiche Reti di terza generazione per la democrazia del XXI secolo*, in D. GAMBETTA (a cura), *Datacrazia. Politica, cultura algoritmica e conflitti al tempo dei big data*, D Editore, Ladispoli, 2018, 355. «From its first creation, Decidim enabled the participatory elaboration of public policies by creating discussion boards, digital voting mechanisms, and organizing proposals made in face-to-face meetings» (F. MELLO ROSE, *The unexpected persistence of non-corporate platforms: The role of local and network embeddedness*, in *Digital Geography*, 2/2021, 6).

<sup>29</sup> Cfr. I. PEÑA-LÓPEZ, *Shifting participation into sovereignty: the case of decidim.barcelona*, Huygens Editorial, Barcelona, 2019, che osserva come l'introduzione della piattaforma abbia determinato un incremento della partecipazione (90 ss.); ARAGON, A. KALTENBRUNNER, A. CALLEJA-LOPEZ, A. PEREIRA, A. MONTERDE, X. E. BARANDIARAN, V. GOMEZ, *Deliberative Platform Design: The case study of the online discussions in Decidim Barcelona*, in G. CIAMPAGLIA, A. MASHHADI, T. YASSERI (edit), *Social Informatics 9th International Conference, SocInfo 2017, Oxford, UK, September 13-15, 2017, Proceedings, Part II*, Springer International Publishing, 2017, 277 ss.; A. SMITH, MARTÍN, *Going Beyond the Smart City? Implementing Technopolitical Platforms for Urban Democracy in Madrid and Barcelona*, in *Journal of Urban Technology*, 2020, 311 ss.; G. SMORTO, *Autonomie locali e politiche*

create and configure a website platform, to be used in the form of a political network for democratic participation. The platform allows any organization (local city council, association, university, NGO, neighbourhood or cooperative) to create mass processes for strategic planning, participatory budgeting, collaborative design for regulations, urban spaces and election processes»<sup>30</sup>.

Il software è attualmente utilizzato da alcuni soggetti pubblici (città, regioni e organizzazioni), fra i quali la città di Milano<sup>31</sup>. Il regolamento sulla partecipazione del capoluogo lombardo stabilisce che, nell'ambito dell'istruttoria pubblica, i cittadini possono esprimersi per mezzo della piattaforma "Milano partecipa" sulle proposte di modifica ai provvedimenti<sup>32</sup>.

Queste esperienze maturate nell'ambito degli enti locali mostrano come la tecnologia digitale renda più veloce ed economica la consultazione dei cittadini. Tuttavia, e non poteva essere altrimenti, la sostanza dei processi partecipativi non cambia, nel senso che i cittadini continuano ad esprimere orientamenti non vincolanti<sup>33</sup>. Gli istituti giuridici restano quelli previsti dall'art. 8 del testo unico degli enti locali rubricato "partecipazione popolare": forme di consultazione, istanze, petizioni e proposte, referendum. Insomma, il digitale facilita la partecipazione popolare, ma non si può dire che il ruolo dei cittadini nell'ambito dei processi di decisione pubblica ne risulti particolarmente rafforzato.

## 5. Regole

Come s'è visto, l'applicazione della tecnologia digitale nell'ambito dei processi di partecipazione democratica dà risultati ambivalenti. Il voto elettronico non presidiato favorisce la partecipazione democratica dei cittadini, dal momento che può essere esercitato in qualsiasi luogo avvalendosi di un dispositivo elettronico anche di tipo portatile, ma presenta controindicazioni sul fronte della tutela della segretezza del voto. La firma elettronica rende più facile la raccolta delle firme, ma la sua introduzione non aumenta le chance di successo dei quesiti referendari, dato che restano immutati il quadro delle regole procedurali e

*pubbliche per l'economia digitale*, in *Ist. del federal.*, 4/2019, 911 s.; E. ZANCHINI, *Ripensare da capo le nostre città*, in *Il Mulino*, 3/2021, 200.

<sup>30</sup> <https://docs.decidim.org/en/index.html>

<sup>31</sup> Sull'esperienza del comune di Udine, dove è stata sperimentata una piattaforma che ha consentito il monitoraggio da parte dei cittadini delle attività realizzate dagli eletti, cfr. G. GIACOMINI, *La piattaforma Open municipio alla prova dei fatti*, in *Quad. di Sociol.*, 80/2019, p. 113 ss. Sulla piattaforma Deciditorino.it cfr. BIANCONE, V. BRESCIA, G. GROSSI, S. SECINARO, *Dialogic accounting through popular reporting and digital platforms*, in *Meditari Accountancy Research*, n. 7/2021, 81 ss.

<sup>32</sup> Art. 10 reg. per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare (modificato nel 2021).

<sup>33</sup> Con la sola eccezione – che è tale a prescindere dell'utilizzo del digitale – del referendum abrogativo (che, peraltro, dispone di uno spazio operativo assai ristretto per effetto della riserva di legge prevista dall'art. 97 Cost. e della disciplina quadro sugli enti locali: A. AMBROSI, *I referendum locali tra statuti, riserve di legge e normativa primaria*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione fra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019, 79).



le condizioni politiche sostanziali che spiegano la crisi dell'istituto referendario, che ha trovato conferma in occasione del recente referendum del 12 giugno 2022 quando si è registrata una partecipazione che ha appena sfiorato il 21%<sup>34</sup>. Le consultazioni digitali consentono di acquisire più velocemente e a costi inferiori l'opinione dei cittadini, ma ciò non offre garanzie di rappresentatività dei vari interessi in campo<sup>35</sup>, e non cambia sostanzialmente il ruolo dei cittadini nei processi decisionali pubblici.

Bisogna altresì considerare che l'utilizzo della tecnologia digitale nell'ambito di processi partecipativi pone problemi inediti quali il *digital divide*<sup>36</sup>, per cui di tale tecnologia si avvantaggia solo una ristretta cerchia della popolazione, in genere le élite più colte e abbienti<sup>37</sup>, con la conseguenza che si accentuano le disuguaglianze esistenti<sup>38</sup>; i rischi di cattura del regolatore da parte del regolato, e i rischi relativi alla sicurezza dei sistemi informatici e alla scarsa affidabilità delle piattaforme digitali<sup>39</sup>; la prevalenza di soluzioni tecnologiche funzionali al calcolo economico di multinazionali e società più che all'inclusione dei cittadini<sup>40</sup>.

Tutto ciò, chiama in causa innanzitutto il legislatore, che in effetti è in qualche caso intervenuto, per esempio con l'introduzione della firma elettronica e con la sperimentazione del voto elettronico. Il secondo intervento individua due obiettivi che la legislazione sul digitale dovrebbe sempre perseguire: da un lato, sperimentare sul campo la validità delle soluzioni normative; dall'altro, precisare la portata di determinati limiti (come, ad esempio, il principio di segretezza) con specifico riferimento alle caratteristiche del mezzo digitale. A questi va aggiunto l'obiettivo di aumentare la trasparenza dei processi decisionali pubblici. A tal riguardo occorre adottare software aperti e funzionali alla

<sup>34</sup> Discorso analogo si può fare, *mutatis mutandis*, per l'iniziativa legislativa popolare che, come noto, è sostanzialmente ignorata dalle Camere (sul punto cfr. V. DE SANTIS, *L'iniziativa popolare rinforzata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 5 ss.; sulla crisi dello strumento referendario v., da ultimo, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, il Mulino, Bologna, 2022).

<sup>35</sup> G. SGUEO, *I tre problemi della conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2022, 36, il quale inoltre mette in dubbio che le consultazioni digitali garantiscano una maggiore partecipazione; ID., *Tre idee di design per l'amministrazione digitale*, in *Gior. di dir. amm.vo*, 1/2021, 28.

<sup>36</sup> Da un rapporto della Commissione risulta che solo il 56% della popolazione europea ha competenze digitali di base (*Digital Economy and Society Index 2021*, 12 novembre 2021).

<sup>37</sup> E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *il Piemonte delle Autonomie*, 2/2015. Da un rapporto della Commissione europea risulta che solo il 56% della popolazione ha competenze digitali (*Digital Economy and Society Index 2021*, 12 novembre 2021).

<sup>38</sup> L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in *Ist. del federalismo*, 4/2015, 947.

<sup>39</sup> G. SGUEO, *I tre problemi della conferenza sul futuro dell'Europa* cit., 36 s.

<sup>40</sup> C. BUZZACCHI, *Le smart cities tra sicurezza delle tecnologie e incertezza della dimensione democratica*, in *Technopolis. La città sicura tra mediazione giuridica e profezia tecnologica*, a cura di C. BUZZACCHI, P. COSTA, F. PIZZOLATO, Giuffrè, Milano, 2019, 90 s.; F. PIZZOLATO, *Il consumatore, sovrano della Technopolis*, ivi, 97 ss.

partecipazione, allo scopo di consentire ai cittadini il controllo sulle decisioni assunte dai poteri pubblici, cominciando da quelli locali<sup>41</sup>.

Una volta che il legislatore abbia posto regole adeguate in relazione a tali obiettivi, residua uno spazio normativo per il concorso di soggetti privati, come ad esempio associazioni e organizzazioni di interesse, ai quali può essere rimandata la normazione di aspetti circoscritti secondo la logica della auto-regolazione<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> E. SPILLER, Citizens in the loop? *Partecipazione e smart city*, in F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione fra diritto e politica* cit., 300. Sulla partecipazione nel modello di democrazia elettronica cfr. G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Cedam, Milano, 2017, 389 ss.

<sup>42</sup> Del resto, anche la regolazione dell'attività delle piattaforme private può essere orientata a un maggiore coinvolgimento dei cittadini «nelle scelte strategiche sul futuro della città digitale» (A. MICHIELI, *Città e capitalismo delle piattaforme*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2022, 349). Sui modelli normativi (regolazione, auto-regolazione, co-regolazione) cfr. D.D. HIRSCH, *The Law and Policy of Online Privacy: Regulation, Self-Regulation, or Co-Regulation?* in *Seattle Univ. Law Review*, 34/2011, 439 ss.; M. COHEN, A. SUNDARARAJAN, *Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy*, in *The Univ. of Chicago Law Review Dialogue*, 82/2015, 116 ss.; C. BUSH, *Self-Regulation and Regulatory Intermediation in the Platform Economy*, in M. CANTERO GAMITO, H.W. MICKLITZ, *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering. Standards, Contracts and Codes*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, 115 ss.; F. DI PORTO E M. ZUPPETTA, *Co-regulating algorithmic disclosure for digital platforms*, in *Policy and Society*, 40/2021, 272 ss.