

**DEMOCRAZIA 4.0. LA COSTITUZIONE, I CITTADINI E LA PARTECIPAZIONE\*\***

*Sommario: 1. Una breve premessa. – 2. Il lento declino della democrazia rappresentativa. – 3. Può la democrazia digitale sostituire – e non solo integrare – la democrazia rappresentativa? – 4. I costi e i benefici della Rete e la difficoltà di una sua regolamentazione “planetaria”. – 5. Alcune questioni di ordine costituzionale poste dall’avvento della Rete. – 6. La tutela dei diritti degli utenti sotto il profilo dell’eguale trattamento e della protezione delle libertà individuali. – 7. Alcune brevi, ma non confortanti conclusioni.*

**1. Una breve premessa**

1.1. Parlare oggi di Democrazia 4.0 significa parlare anche della democrazia del futuro prossimo o dell’era digitale e, di conseguenza, della crisi del modello di democrazia rappresentativa finora applicato in Italia e in Spagna e della sua possibile integrazione con elementi di democrazia diretta.

Non è un’impresa facile perché, come ci ha ricordato Giovanni Sartori<sup>1</sup> nel suo saggio del 1969 su *Democrazia e definizioni*, il concetto di democrazia è stato sempre molto discusso a livello sia giuridico–costituzionale che politico e sociologico.

Specie in quest’ultimo ventennio esso è stato oggetto di profonde critiche anche sul piano del linguaggio, tanto che spesso lo si è associato al prefisso *post* e si è guardato a ciò che il futuro può offrirci “dopo” e “oltre” la democrazia. Jacques Rancière<sup>2</sup> è stato il primo a usare il termine *postdemocrazia* e *Postdemocrazia* è, appunto, il titolo di un fortunato saggio di Colin Crouch del 2009<sup>3</sup>. Ha perso comunque centralità la nozione classica di democrazia

---

\* Presidente emerito della Corte costituzionale.

\*\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

<sup>1</sup> G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, Estratto da *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1969.

<sup>2</sup> J. RANCIÈRE, *La mésentente. Politique et philosophie*, Parigi, 1995, trad. it., *Disaccordo. Politica e filosofia*, Milano, 2007, pp. 109 ss.

<sup>3</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

di Norberto Bobbio<sup>4</sup> che riserva tale termine solo ai regimi più giusti, e cioè a quelle società che riescono a sradicare le ingiustizie come la povertà diffusa e la disuguaglianza imperante.

Questa definizione, in effetti, è divenuta ormai insoddisfacente perché non tiene conto della distinzione chiave elaborata in tempi recenti dagli scienziati politici<sup>5</sup> tra liberalismo, democrazia e istituzioni (quali sono il Parlamento e le autorità giudiziarie). Una distinzione che arriva a non inserire più la protezione dei diritti liberali nella sfera della democrazia, ma enfatizza l'importanza delle istituzioni politiche senza riconoscerle, però, ne' come un mezzo verso la democrazia costituzionale e il liberalismo, ne' come il superamento delle disuguaglianze. Le considera, anzi, un obiettivo in sé.

I regimi democratici contemporanei sono così entrati per questa strada in una contraddittoria fase evolutiva, nella quale al formale mantenimento delle istituzioni della democrazia liberale fa riscontro una dissoluzione del più caratterizzante contenuto storico dell'intero paradigma democratico, e cioè l'opportunità per le masse di partecipare attivamente, con il voto e con la discussione, alla definizione delle priorità della vita pubblica<sup>6</sup>.

Il che, sul piano giuridico-costituzionale, pone delicati problemi in quanto induce a identificare la democrazia deliberativa e quella partecipativa definite dalle Carte costituzionali europee, non più puntando sulla titolarità formale del potere, e sulla (buona) qualità della fonte da cui discende la potestà normativa, ma a spostarla, a valle, sul modo di esercitarla<sup>7</sup>.

1.2. Si capisce quindi perché in questa incerta situazione, specie dopo l'avvento della rivoluzione informatica si parli sempre meno di democrazia *tout court* e che – consapevoli della debolezza del termine – la si aggettivi in funzione del tema che si intende trattare. La si definisce così, oltre che «rappresentativa», anche «liberale», «parlamentare» o «presidenziale», «elettorale», «sociale», «digitale», «formale» o «sostanziale», «diretta» o «indiretta», «bipolare» o «multipolare», «maggioritaria» o «proporzionale», «consensuale» o «conflittuale», «consociativa» o «competitiva», fino ad arrivare – come sottolinea Gianfranco Pasquino in un suo recente saggio del 2019 (*Paradoxa*, luglio-settembre 2019) – ad arricchire tale polisemia con ulteriori aggettivazioni di significato più strettamente politico: «plebiscitaria», «populista», addirittura «illiberale».

Tutto ciò porta inevitabilmente, oltre che a prendere atto del lento declino del modello di democrazia rappresentativa, a domandarci anche se eventuali iniezioni di democrazia diretta, fondate su *referendum* propositivi e su comunicazioni, informazioni e interventi diffusi

---

<sup>4</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino, 1984.

<sup>5</sup> Ad esempio, R.A. DAHL, *Sulla democrazia*, Laterza, Bari, 2006.

<sup>6</sup> Così C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit.

<sup>7</sup> E' ciò che, sul piano strettamente giuridico, i nostri filosofi e maestri del diritto, come P. Rescigno, N. Lipari, N. Irti, chiamano, seppur con diversi distinguo, la "giudizializzazione" della democrazia, intesa, appunto, come passaggio di consistenti poteri normativi da organi politici a organi giudiziari, dal legislatore, divenuto incerto signore del diritto, alla fabbrica interpretativa diffusa, in cui la Carta costituzionale rappresenta la essenziale cornice entro cui maturare consensi e dissensi e, insieme, lo strumento per superare i disaccordi e la potenziale conflittualità fra i principi di diritto costituzionale. Sul punto, v. M. VOGLIOTTI, voce "Legalità", in *Annali VI, Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2013; nonché U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, University Press, Firenze, 2010 e M. BARBERIS, *Stato costituzionale. Sul nuovo costituzionalismo*, Mucchi, Modena, 2012.

via Internet, possano effettivamente correggere in senso più partecipativo e in meglio l'attuale sistema.

Tenterò di dar conto, qui di seguito, dell'obiettivo difficoltà di dare una risposta positiva a questa domanda in un contesto, come l'attuale, in cui lo strumento telematico, di cui deve necessariamente avvalersi la democrazia diretta digitale, appare difficilmente regolabile e controllabile a causa del suo carattere planetario ed è, quindi, soggetto ad abusi e manipolazioni da parte dei gestori e degli stessi utilizzatori. In tale contesto, una democrazia diretta che non sia complementare (o solo integrativa) di quella indiretta parlamentare, correrebbe il rischio di restare fuori dai paradigmi giuridici del moderno costituzionalismo.

## **2. Il lento declino della democrazia rappresentativa**

Nell'era contemporanea per democrazia rappresentativa si intende di solito un sistema in cui il popolo ha il potere di assumere, tramite rappresentanti, le decisioni pubbliche, ossia un sistema di delega che seleziona i rappresentanti dei cittadini attraverso le elezioni.

Ricordo che una nozione così ristretta in termini di democrazia elettorale ha offerto, in un primo momento, argomenti per dimostrare la scarsa idoneità di un tale modello a rispondere alle istanze partecipative. Si è rilevato, infatti, che fondare l'essenza della democrazia solo sulle elezioni avrebbe l'effetto di ridurre l'esercizio della sovranità dei cittadini alla sola manifestazione di voto, e cioè al compimento di un atto della durata di pochi minuti, reiterato a distanza di anni. Così intesa, la democrazia rappresentativa tende, in effetti, ad essere solo una democrazia formale priva dei contenuti sostanziali che le dovrebbero dare significato, e cioè la reale partecipazione politica, l'accesso ai diritti di cittadinanza e la tutela dei diritti fondamentali e delle libertà individuali.

Ricordo anche che in Italia, almeno nel periodo che va dal dopoguerra fino agli anni Ottanta, queste critiche si sono però attenuate soprattutto sul fronte della partecipazione sociale. Il passaggio, in quel periodo, dal parlamentarismo del primo Novecento – che era espressione di un governo oligarchico di notabili eletti a loro volta da notabili – alla democrazia dei partiti ha, infatti, consentito di recuperare importanti elementi partecipativi. In effetti, con l'avvento del suffragio universale, la rappresentanza è stata espressa dai partiti in quanto organizzazioni di massa, dotate di entità strutturate, comunicanti in modo permanente con la società civile e, quindi, con gli elettori. Non può negarsi che nella democrazia dei partiti e delle ideologie del secondo Novecento si votava per un partito prima che per la persona e per la persona in quanto candidata di un partito; e ciò, pur continuando il rappresentante eletto, in quanto fiduciario degli elettori, ad esercitare un grado più o meno ampio di autonomia personale.

Il fatto è che questo sistema non ha retto e si è dissolto a partire dagli anni Novanta per ragioni ben note comuni alla maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale e meridionale, che non è il caso qui di ricordare. Gli storici e i politologi ci dicono che ora siamo in una situazione in cui i partiti di massa, lungi dallo svolgere la loro funzione di mediazione, si sono trasformati in oligarchie all'interno dello Stato e, molto spesso, in centri di potere autoreferenziali. Travolti da un'ondata di sfiducia, provocata anche da estesi fenomeni corruttivi, essi

sono andati in crisi insieme alla prima Repubblica. E' subentrata allora quella che un apprezzato storico francese, Bernard Manin<sup>8</sup>, chiama «la democrazia del pubblico» (*audience democracy*), in cui i partiti lasciano ampio spazio alla personalizzazione e la comunicazione, in qualunque modo realizzata, prende sempre più il posto dell'organizzazione: da una parte, le identità collettive, garanti della partecipazione, si indeboliscono e sono compensate dalla fiducia personale diretta; dall'altra, il rapporto con la società civile e con gli elettori passa sempre più attraverso i *media* e il *marketing* politico.

In altri termini, i partiti si sono allontanati dalla società e, nel contempo, si sono per lo più convertiti in comitati elettorali al servizio di un capo, il quale sviluppa il rapporto con i cittadini e la società servendosi di sofisticate tecniche comunicative che negli ultimi anni si sono fondate soprattutto sulla Rete. Manin – ma non solo lui – parla appunto, con riferimento ai Paesi membri dell'UE, di «democrazia del pubblico» perché lo spazio della rappresentanza coincide con lo scambio tra *leader* e opinione pubblica a scapito della partecipazione sociale.

L'avvento della «democrazia del pubblico» non significa, però, che i partiti siano scomparsi. Significa solo che essi tendono a riorganizzarsi intorno al *leader* e seppur indeboliti, operano ancora nei luoghi in cui si realizza formalmente la democrazia rappresentativa, e cioè nelle competizioni elettorali e in Parlamento<sup>9</sup>. La differenza principale rispetto al passato è che essi sono, anzitutto, al servizio di un *leader* o di un candidato. Con riguardo al recente passato, basta pensare, in Italia, ai partiti di Di Pietro e di Berlusconi e, ora, alla Lega di Salvini e al Movimento5Stelle di Beppe Grillo.

E' facile percepire che dietro questa svolta si nasconde il *virus* plebiscitario della scelta immediata e senza mediazioni tipica della rappresentanza populista, ossia la tentazione di affidare i nostri destini ad un capo che fa promesse di salvezza.

Ciò non vuol dire che la partecipazione politica sia inevitabilmente andata in crisi insieme ai partiti di massa. Vuol dire, più semplicemente, che la partecipazione elettorale si è ridotta ed è stata sostituita da altre forme di partecipazione. Prova ne sono in Italia le recenti esperienze di *governance* come i “governi negoziati” e condivisi; governi, tutti, formati tra movimenti e partiti disomogenei e frutto di un'instabilità politica strutturale, cui si sono contrapposti – e tuttora si contrappongono, sempre in Italia – movimenti di protesta e rivendicativi, segno di “orizzontalità democratica”, come il “popolo viola”, i girotondi spontanei, le manifestazioni all'insegna dello slogan “Se non ora quando?” e, proprio in questi giorni, le “Sardine”, figlie della Rete e del tutto sganciate dalla realtà dei partiti.

---

<sup>8</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna, 2010.

<sup>9</sup> Cfr. S. STAIANO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, p. 18.

### 3. Può la democrazia digitale sostituire – e non solo integrare – la democrazia rappresentativa?

3.1. E' in questo contesto che la Rete si è imposta come il mezzo più rapido e continuativo di consultazione, informazione e contatto tra cittadini e quindi, almeno in astratto, come strumento apparente di maggiore partecipazione alla vita democratica.

Potenzialmente e teoricamente, i *social network* come Facebook, Twitter, Instagram e i *blog canals* potrebbero, dunque, aprire la via a forme di democrazia diretta deliberativa: quella che, nel gergo degli internauti, dovrebbe costituire, appunto, la Democrazia 4.0.

Dico subito che ciò è tuttavia di difficile, se non impossibile, realizzazione. Il ricorso al canale telematico pone, infatti, numerose e complesse questioni che, se non risolte all'interno e nel contesto di una rinnovata democrazia rappresentativa, potrebbero pregiudicare il conseguimento dei vantaggi partecipativi.

La prima questione è di ordine politico e deriva dal fatto che l'avvento della Rete può avere – e finora ha avuto – l' indesiderabile effetto di ingrandire, anziché ridurre, i difetti della «democrazia del pubblico». Si è visto, infatti, che l'uso assiduo ed esteso di Internet a fini di propaganda politica da parte di singoli movimenti organizzati indebolisce le identità collettive e, di conseguenza, moltiplica la personalizzazione anziché scoraggiarla, dando visibilità a figure dotate di particolari capacità di attrazione e comunicazione personale.

La seconda questione è di ordine sociale e consegue al fatto che la Rete non sempre favorisce la discussione pubblica e la mediazione che dovrebbero svolgersi nella società civile o in Parlamento. Infatti, la creazione sul *web* di gruppi in base a legami di affinità tra "amici" e di ostilità contro "comuni nemici" avviene fuori dal tradizionale circuito politico, riduce la possibilità di incontro tra opposti schieramenti e quindi allarga, non sana, la frattura tra le comunità. Viene così favorita la tendenza a "schierarsi" sulla base di *slogan* piuttosto che a instaurare un dialogo ponderato. Internet, in termini più generali, non crea automaticamente progresso nella sfera pubblica. Spesso distrae e disperde. Basti pensare ai mille portali che nascono ogni giorno: per collezionisti di francobolli, per studiosi di diritto costituzionale europeo, per ex alcolisti. Dice bene il grande filosofo tedesco *Jurgen Habermas* che "nel *mare magnum* dei rumori digitali queste comunità sono come arcipelaghi dispersi: ciò che manca loro è il collante inclusivo, la forza di una sfera pubblica che evidenzia quali cose sono importanti".

La terza questione è di ordine strettamente costituzionale ed è la più grave e la più difficile a risolversi. Infatti, la democrazia elettronica per sua natura non favorisce, anzi tende ad ostacolare, quei processi deliberativi ponderati e quella efficace interazione tra le parti politiche che sono l'essenza e, insieme, la ragione di ogni moderna democrazia parlamentare.

Basta pensare che l'avvento della democrazia diretta digitale, in luogo di quella rappresentativa, imporrebbe l'abolizione di uno dei capisaldi del sistema costituzionale italiano: il divieto del mandato vincolante previsto dall'art. 67 della Costituzione italiana con riferimento alla rappresentanza politica generale. Questo mandato è sicuramente compatibile con la Rete, ma è altrettanto sicuramente inconciliabile con le istituzioni rappresentative parlamentari.

A prima vista, esso sembrerebbe in astratto un sistema ideale, perché identifica puntualmente la volontà del rappresentante eletto con quella del rappresentato elettore. Tra l'altro, esso non è una novità storica assoluta, essendo stato previsto da Robespierre e, dopo, da Lenin nella Costituzione sovietica del 1915. A meglio ragionare, però, ci si rende conto che la democrazia parlamentare è anche e soprattutto mediazione e ricerca del compromesso tra le forze politiche. E se la mediazione, come ci ha insegnato H. Kelsen<sup>10</sup>, significa ascoltare nella formazione delle leggi le ragioni degli altri e, perciò, approfondire e rimeditare le proprie, è evidente che introdurre il mandato vincolante significherebbe perdere il luogo della sintesi e, dunque, sopprimere di fatto quel presidio della democrazia moderna, in qualunque forma declinata, che è il Parlamento.

Aveva ragione al riguardo Carl Schmitt quando, già prima della seconda guerra mondiale, premoniva che “se un giorno, per mezzo di ingegnose invenzioni, ogni singolo uomo, senza lasciare la sua abitazione, con un apparecchio potesse esprimere la sua opinione sulle questioni politiche, ciò non sarebbe affatto una democrazia particolarmente intensa”, ma una privatizzazione dello Stato, perché il giudizio così concorde di milioni di individui isolati “non dà come risultato nessuna pubblica opinione, ma solo una somma di opinioni private...il risultato della somma degli egoismi è un egoismo di più grande dimensione, non la solidarietà necessaria a dare coesione alla società”<sup>11</sup>.

3.2. Per quanto finora detto è, dunque, chiaro che nell'attuale contesto storico la democrazia rappresentativa non può essere sostituita, *tout court*, dalla democrazia diretta piena, ma tutt'al più solo rigenerata dal fattore tecnologico. La sua sopravvivenza è la necessaria conseguenza dell'intangibilità della funzione parlamentare quale regolata da tutte le Costituzioni dei paesi occidentali. Presuppone, perciò, il recupero della mediazione, sia essa garantita dai partiti che da entità sociali differenti, quali i sindacati, i gruppi di interesse organizzati, le associazioni professionali e gli altri corpi intermedi.

I partiti dovrebbero, in particolare, assumere strutture e funzioni diverse da quelle attuali ed essere rafforzati nella loro capacità di elaborazione politica dal contributo di associazioni, centri studi e fondazioni di origine non correntizia, aventi esclusivo fine di ricerca. Dovrebbero tornare ad essere associazioni di base, portavoce di gruppi più o meno stabili di cittadini, rette da comuni opzioni ideali ed in grado di promuovere, grazie alla vita associativa e con l'ausilio della Rete, l'impegno collettivo, la passione politica e la ridefinizione del rapporto tra formazione della conoscenza e decisione politica. L'ideale sarebbe che recuperassero la loro capacità di essere istituzioni rappresentative, di stabilizzare la rappresentanza e di formare e selezionare i dirigenti politici, riaprendosi per questa via al confronto e al controllo di tutti i soggetti interessati alle decisioni pubbliche e concorrendo a formare governi che interpretino realmente le esigenze e le aspettative dei cittadini.

Non è una soluzione semplice e a portata di mano, anche perché richiederebbe, tra l'altro, il ripristino del finanziamento pubblico dei partiti e, comunque, l'imposizione ad essi di

---

<sup>10</sup> H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1982.

<sup>11</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 322.

precise condizioni di trasparenza e di democrazia interna che attualmente non sono garantite. Non va però dimenticato che, come vuole l'art. 49 della Costituzione italiana, i partiti, nonostante tutto, sono ancora gli unici strumenti per definire le politiche ed eleggere i rappresentanti. Così rigenerati, utilizzeranno la Rete e concorreranno con essa alla formazione dell'opinione pubblica e della cosiddetta cittadinanza digitale. L'importante è che non siano sovrastati o sostituiti dal *web*.

Che, allo stato, la democrazia diretta digitale non sia in grado di sostituire del tutto la democrazia rappresentativa e possa essere solo complementare ad essa deriva, del resto, anche dalle seguenti due ulteriori considerazioni. La prima riguarda il c.d. *digital divide*, e cioè il divario tecnologico fra le diverse generazioni e i diversi contesti economici e sociali; *divide* che – almeno nel presente momento – non consente alla Rete di estendersi con la dovuta uniformità e generalità. Ma è la seconda considerazione quella che più preoccupa. Essa consiste nel fatto che le manifestazioni di volontà veicolate nel *cyberspazio* si prestano con molta, troppa facilità a manipolazioni, senza che, almeno nella presente fase storica, a queste si possa porre sicuro rimedio con interventi legislativi, amministrativi, giudiziari, globali, mirati e tempestivamente applicabili.

Quest'ultima considerazione mi porta ad affrontare, con molti dubbi e diverse incertezze, il discorso su una possibile regolamentazione planetaria della Rete secondo un accettabile paradigma costituzionale. Come segue.

#### **4. I costi e i benefici della Rete e la difficoltà di una sua regolamentazione “planetaria”**

4.1. Riassumendo, da quanto finora detto risulta che la Rete può essere un bene, ma anche un male.

Può essere un bene, se è vista come un essenziale strumento di maggiore partecipazione che colmi parzialmente la lacuna prodotta dalla crisi dei partiti e ne aiuti la ripresa, come un mezzo di interconnessione planetaria tra gli essere umani, come un indispensabile veicolo del fondamentale diritto di informare e di essere informati, di istruire e di essere istruiti (si pensi alla diffusione delle università telematiche); come un ulteriore mezzo di controllo degli elettori sugli eletti; come, infine, una moltiplicazione della capacità di iniziativa dei cittadini. P. Rosanvallon<sup>12</sup> parla al riguardo di funzioni che danno corpo alla “controdemocrazia”, vale a dire il vigilare, l'impedire e il giudicare.

Può essere, però, anche un male e i suddetti benefici potrebbero annullarsi se essa non ha una sua disciplina soprattutto a livello di garanzie costituzionali; se resta, cioè, in mano ad un'aristocrazia del *web*, ad una *élite* capace di gestirla senza controllo pubblico e, quindi, di determinare i comportamenti altrui e minare la sicurezza sui procedimenti e sul voto<sup>13</sup>. E' indiscutibile che, se la globalizzazione tende a sottrarre i mercati dal controllo dei

---

<sup>12</sup> P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Castelvechi, Roma, 2017.

<sup>13</sup> Cfr. F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020.

Parlamenti, la finanza elettronica, da parte sua, tende addirittura a sottrarre la ricchezza al controllo degli stessi mercati<sup>14</sup>.

Dipendono, perciò, da noi – ossia dai governi, dai governati e dalle autorità internazionali dotate di influenza e di potere normativo – l'uso accorto che si farà della strumentazione digitale e l'individuazione delle modalità della sua integrazione nella democrazia costituzionale rappresentativa. Non è un compito facile, dato il carattere planetario, difficilmente regolabile e controllabile, dello strumento telematico.

4.2. Il primo problema che si pone al riguardo è se sia possibile costruire, nel breve e medio termine, un sistema normativo, nazionale ed internazionale, secondo un paradigma costituzionale pluralista che tuteli il diritto di accesso alla Rete e, nello stesso tempo, ponga limiti ai possibili abusi e manipolazioni di essa da parte sia dei gestori che degli utilizzatori.

L'obiettivo che con tale disciplina si dovrebbe raggiungere dovrebbe essere quello di preservare l'essenza della democrazia rappresentativa, liberando le persone e gli Stati dai possibili abusi del sistema informatico, garantendo il diritto fondamentale di informazione, evitando possibili strumentalizzazioni del flusso di informazioni da parte di terzi, rendendo attendibili quelle diffuse senza controllo; assicurando, insomma, a livello costituzionale la sicurezza delle stesse persone e degli stessi Stati.

E' evidente che, indicando tale obiettivo, prendo nettamente posizione contro quelle correnti di pensiero – non so se ancora maggioritarie – che sottovalutano questi problemi e disconoscono la necessità di costruire gradualmente una siffatta disciplina, ritenendo prevalente l'assoluta libertà di navigare rispetto alla tutela dei diritti costituzionali all'informazione e a essere informati. Secondo i sostenitori di tali tesi<sup>15</sup>, la regolamentazione della Rete dovrebbe essere solo il frutto delle stesse dinamiche sociali ed economiche prodotte dalla società civile, dalle quali dovrebbero emergere «costituzioni civili» che prevalgono come fonte normativa sui tradizionali poteri politici e costituzionali.

Tali forme di autoregolamentazione dovrebbero, in particolare, superare la logica politica degli Stati per imporre nella sostanza, anche qui, il dominio dei regimi privati globali, vale a dire di quel diritto prodotto esclusivamente dall'economia globalizzata, e cioè dagli stessi portatori degli interessi settoriali del mercato. In altri termini, come l'economia internazionale risponde prevalentemente alla *lex mercatoria* prodotta dalla comunità degli affari, così Internet dovrebbe essere affidata ai processi spontanei di autoregolazione riconducibili ad una *lex digitalis*. E' nota la provocatoria intimazione rivolta agli stati già nel lontano 1996 da J. P. Barlow<sup>16</sup>: «A nome del futuro chiedo a voi di lasciare il passato alle spalle. Non siete benvenuti in mezzo a noi. Io dichiaro che stiamo costruendo lo spazio sociale globale perché questo sia libero da ogni tirannia che voi cercherete di imporci. Non avete alcun diritto morale per regolare né alcuna ragione per conservare alcun metodo di coercizione».

---

<sup>14</sup> Sviluppa questo discorso con argomenti molto suggestivi, M. HINDMAN, *La trappola di Internet. Come l'economia digitale costruisce i monopoli e mina la democrazia*, Einaudi, Torino, 2019.

<sup>15</sup> V., soprattutto, G. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Armando, Roma, 2005.

<sup>16</sup> J. P. BARLOW, *Dichiarazione di indipendenza del cyberspazio*, <http://homes.eff.or/~barlow/Declaration-Final.html>, 1996.

Sono d'accordo al riguardo con Stefano Rodotà<sup>17</sup> nel ritenere inaccettabili queste prese di posizione, perché affidano alle multinazionali informatiche il futuro dei diritti politici, civili e sociali nel mondo virtuale del *cyberspazio*. Farebbero, comunque, correre il rischio di concentrare i poteri e le risorse nelle loro mani e in quelle degli Stati dominanti, che avrebbero così il vantaggio di utilizzare Internet solo per i propri interessi.

Giustamente Rodotà non si stancava di avvertire che queste tesi portano inevitabilmente ad una sorta di "medioevalismo istituzionale" e rivelano l'incapacità di elaborare categorie interpretative atte a far fronte ai problemi del presente. Sarebbe come lasciare la tutela dei diritti in Rete solo all'iniziativa dei soggetti privati, i quali, in assenza di altre iniziative, appariranno come le uniche istituzioni capaci di intervenire. E sarebbe come accettare – agguirei io – una privatizzazione del governo di Internet senza che altri attori – per primo, il Parlamento – ai livelli più diversi possano dialogare e mettere a punto regole comuni. Dice bene G. Azzariti<sup>18</sup>, ponendosi sulla scia di S. Rodotà, che in questa situazione tutto avverrebbe, meno che configurare una cittadinanza elettronica democratica rispettosa dei principi costituzionali.

Per evitare questi risultati non resta, quindi, che prendere atto che viviamo in un'epoca tecnologica in cui manca una disciplina *super partes* che garantisca con pienezza, senza discriminazioni e a livello planetario, i diritti fondamentali di informazione dei cittadini e le libertà degli utenti. Ed occorre anche prendere atto che la questione della democrazia di Internet può essere risolta solo costituzionalizzando la Rete nel senso di porre tali diritti fondamentali e tali libertà al centro del potere informatico degli Stati e delle organizzazioni di Stati. Il che – lo ripeto – dovrebbe avvenire non affidandosi alle regole spontanee del mercato, ma regolando tali diritti e tali libertà con le norme, sia costituzionali, sia statali che sovranazionali, proprie della democrazia indiretta rappresentativa. La protezione dei dati personali, del diritto di informare e di essere informato e della libertà di navigare dovrebbe essere, in particolare, rimessa agli interventi degli Stati, delle comunità internazionali e dei giudici, con il fine precipuo di rimuovere le disuguaglianze nell'accesso alla Rete e nell'utilizzazione della stessa.

Ciò non sarà facile, essendosi in questi ultimi anni appannata nel mondo la fede nelle istituzioni e nella loro capacità di plasmare il futuro e di indirizzare la vita quotidiana. Ma non vedo, allo stato, altra via da seguire.

## **5. Alcune questioni di ordine costituzionale relative all'accesso alla Rete**

Per quanto riguarda l'accesso alla Rete è, dunque, inevitabile creare un diritto costituzionale interno che consenta una riconsiderazione dell'insieme dei diritti fondamentali secondo il parametro della cosiddetta "modernità costituzionale"<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet*, in *Politica del diritto*, il Mulino, 2010.

<sup>18</sup> G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Politica del diritto*, il Mulino, 2011.

<sup>19</sup> L. FERRAJOLI, *I poteri selvaggi*, Roma-Bari, 2012.

Con riferimento alla nostra Costituzione, Rodotà ha proposto di integrare l'articolo 21 con un comma che garantisca il diritto di accesso ad Internet, lo qualifichi come diritto di rango costituzionale (alla stessa stregua dei diritti sociali classici di cui agli artt. 32, 34 e 38) o, aggiungerei, come una specificazione del piú generale principio della libera manifestazione del pensiero garantita dallo stesso art. 21. La formulazione proposta è la seguente: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet in condizione di parità e con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale». Con l'inserimento di questa frase, il diritto di accesso non sarebbe un diritto nuovo, introdotto ora e prima inesistente, ma un mezzo di esercizio dei diritti e delle libertà di comunicazione e di manifestazione del pensiero già garantiti dalla nostra Costituzione.

Sempre guardando a quest'ultima, l'avvento della Rete pone altre numerose questioni. Ne elenco succintamente solo alcune indicate dalla dottrina costituzionalistica, senza avere la pretesa di indicarne la soluzione.

Le «formazioni sociali» di cui all'art. 2 Cost. possono essere anche le comunità virtuali create nel *cyberspazio*? Le garanzie della libertà personale offerte dall'art. 13 devono riguardare anche il corpo "elettronico" rileggendo in questo senso l'*habeas corpus* come *habeas data*? Ha senso distinguere tra dati "esterni" e dati "interni" delle comunicazioni svolte su Internet e costruire su questa distinzione la problematica relativa alla libertà e alla segretezza di questi dati, come ha fatto la Corte costituzionale tedesca con una sentenza del 2 marzo 2010 (1 BvR 256, 263 e 586/08)? Come si atteggia in Rete la libertà di associazione di cui all'art. 18? Con riferimento all'art. 21, il diritto di manifestare il proprio pensiero deve essere messo o no in rapporto con il diritto all'anonimato nelle comunicazioni elettroniche? E – fermo restando che la conoscenza è un bene pubblico globale – l'accessibilità alla proprietà garantita dall'art. 42, secondo comma, deve tradursi nella libera appropriabilità di determinati beni per via elettronica, secondo la logica del "bene comune", che dovrebbe escludere l'identificazione personale dei soggetti che accedono? E ancora, andando piú nello specifico: sono le riunioni telematiche o virtuali, rese possibili dalla connessione tramite Internet, vere e proprie riunioni e, come tali, ricomprese nel riconoscimento della libertà di riunione di cui all'art. 17 Cost.<sup>20</sup>?

La soluzione di queste problematiche a livello di ordinamento interno, a volte, può essere oggetto di interpretazioni evolutive rimesse agli operatori giuridici e ai giudici (soprattutto alla Corte costituzionale), a volte, può richiedere però interventi di revisione costituzionale che evitino inammissibili sovrainterpretazioni. In ogni caso, questi interventi, anche se riguardano la prima parte della Costituzione, non dovrebbero incontrare i limiti della revisione costituzionale posti dall'art. 138 Cost., dalla stessa Costituzione in generale e dai suoi principi supremi, risolvendosi essi nella specificazione di diritti fondamentali e libertà individuali già tutelati dalle vigenti norme costituzionali, e cioè in quella che è stata chiamata "buona manutenzione costituzionale".

---

<sup>20</sup> Pone queste e altre domande S. RODOTÀ, in *Il mondo della Rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Bari-Roma, 2014, *passim* e, in particolare, pp. 15-17, 27-32, 68-70.

## 6. La tutela dei diritti degli utenti sotto il profilo dell'eguale trattamento e della protezione delle libertà individuali

Ma la fondamentale garanzia di accesso non esaurisce l'ambito della tutela dei diritti degli utenti sotto il profilo dell'eguale trattamento e della protezione delle libertà individuali. Rimane il problema di fondo, di cui ho detto, della predisposizione di articolate regole di comportamento relative all'uso della Rete che abbiano efficacia vincolante a livello planetario. È necessario affrontare tale problema, perché – come ho detto – sono proprio la capacità di Internet di varcare i confini e la molteplicità dei diritti fondamentali da tutelare che rendono insufficienti sia l'indicazione di un principio generale astratto sull'uso corretto della Rete sia la fissazione di leggi da parte di singoli Stati.

E al riguardo non si può non essere d'accordo con quegli autori – in Italia soprattutto i richiamati Rodotà e Azzariti, cui aggiungerei Pasquale Costanzo<sup>21</sup> – che sostengono che questo problema non può essere risolto facendo ricorso alle categorie astratte del cosiddetto “costituzionalismo cosmopolitico” o della “costituzione globale”, e cioè a costruzioni che dovrebbero teoricamente valere a livello planetario, ma che in concreto sono difficilmente realizzabili (almeno) in un prossimo futuro.

La via da seguire nel presente momento – meno ambiziosa, ma pur sempre impervia – rimane quella della graduale definizione di Carte internazionali di principi, ossia di Carte che consentano di conciliare la società civile globale con l'ordine giuridico internazionale e di ricondurre, perciò, la società cibernetica al nucleo duro dell'ordine internazionale e della democrazia sostanziale ad esso sottesa<sup>22</sup>. Il tutto, avendo di mira una netta separazione tra la proprietà della Rete, in mano ad un piccolo nucleo di oligopolisti nel mondo, e il suo uso e la sua gestione sotto il controllo dell'autorità di regolazione.

Le regole fondamentali cui ispirarsi – ci suggeriscono Steven Levitsky e Daniel Ziblatt<sup>23</sup> – dovrebbero essere quelle informali, non scritte nei testi costituzionali, della “tolleranza reciproca” tra le forze politiche in competizione, della temperanza, del *self restraint*, del paziente autocontrollo e della moderazione istituzionale.

È vero che le Carte internazionali, ispirate ai suddetti principi, in un contesto globalizzato e non regolato non sono ancora pienamente cogenti e nemmeno hanno una forza in qualche modo equiparabile a quella delle Carte di diritto europeo. Ciò, ancorché esse siano legittimate da veri *statements* del G20 e siano state qualificate come *Bill of Rights* (penso alla Carta dei diritti globali di Internet elaborata dall'*Internet Governance Forum*, struttura di supporto dell'ONU, presentata al *meeting* di Vilnius il 22 e 23 novembre 2012). Ma è anche

---

<sup>21</sup> P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, Relazione al Convegno annuale AIC, 2012, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>22</sup> Sul punto rinvio anche alle acute considerazioni di D. ZOLO, *Libertà, proprietà ed uguaglianza nella teoria dei diritti fondamentali nella teoria dei “diritti fondamentali”*. A proposito di un saggio di Luigi Ferrajoli, in *Teoria politica*, FrancoAngeli, 1, 1999, pp. 68 ss.; *Id.*, *La strategia della cittadinanza*, in *La cittadinanza, appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 33 ss. e, più recentemente, di Cass. R. SUNSTEIN, *#Republic. La democrazia all'epoca dei social*, il Mulino, Bologna, 2017, soprattutto pp. 221-237.

<sup>23</sup> V. S. LEVITSKY e D. ZIBLATT, *Come muoiono le democrazie*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

vero che hanno pur sempre un loro valore giuridico, in quanto indicano un modello sociale e politico di riferimento che si contrappone a quello iperprivatistico teubneriano, influenzato dalle grandi società informatiche.

Nell'attesa di un accordo globale internazionale, di là da venire, il modello pubblicistico delle carte dovrebbe essere, perciò, destinato ad operare quanto meno sul piano della sensibilizzazione, dell'interpretazione e del ragionamento giuridico e dovrebbe per questa via passare attraverso una presa di coscienza collettiva, anche se faticosa e lenta. Il che certamente è poco, perché condanna questo modello a recedere di fronte a contrarie norme statali (soprattutto a quelle che consentono la sorveglianza biometrica) e alle diffuse prassi imposte dalle potenti *digital enterprises*. Nello stesso tempo, però, costituisce pur sempre un ausilio interpretativo "forte", utilizzabile nei casi dubbi dalla comunità degli interpreti, in contrasto con il predominio delle *digital enterprises*.

## 7. Alcune brevi, non confortanti conclusioni

Prima di costruire un giorno a livello planetario una democrazia informatica o di armonizzarla con le singole democrazie rappresentative costituzionali, è, dunque, necessario passare attraverso quella che Gaetano Azzariti definisce una presa di coscienza collettiva, per sua natura faticosa e lenta.

Intanto, sarebbe sufficiente accompagnare questa difficile fase di attesa di un accordo globale, con la presa di distanza, sul piano politico, morale e dell'opinione pubblica, dalle più evidenti distorsioni dello strumento della Rete che sono tutti i giorni sotto i nostri occhi. Penso alle insofferenze e al senso di impotenza ingenerati in tutto il mondo dalla notizia che, per ragioni di sicurezza e difesa militare, gli USA sarebbero in grado di controllare, attraverso gli apparati informatici e i *server* "radice" (*root*), i comportamenti di milioni, forse miliardi di cittadini (il riferimento è al c.d. *datagate*). E penso ancora al fatto che il governo iraniano, con l'ausilio tecnico di Nokia, è riuscito in passato a individuare numerosi oppositori del regime di Ahmadinejad che si avvalevano della Rete e al fatto che la Cina ha tempo fa oscurato, con la complicità di Google, alcuni siti *web* che richiavano i valori della democrazia occidentale e, soprattutto, ha trovato il modo di usare i *social media* varando un piano per assegnare ad ogni cittadino un voto di "fiducia sociale"<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Su questi e altri aspetti negativi v. IPPOLITA, *La rete è libera e democratica (falso!)*, Laterza, Bari-Roma, 2014, *passim*, in particolare, pp. 74-77. Per quanto riguarda l'enorme influenza delle *Big Tech* come *Facebook* e *Google*, v. il recente libro di F. FOER, *I nuovi poteri forti*, Longanesi, Milano, 2018, *passim*. Secondo il Garante italiano per la Protezione dei Dati Personali, A. Soro, l'innesto in Cina della tecnologia non solo nella vita privata e pubblica, ma anche nella stessa esistenza individuale è testimoniato dalla creazione del *Social credit system* che assegna ai cittadini – ora su base volontaria, dal 2020 obbligatoria – un "punteggio" fondato sulla valutazione dei comportamenti, penalizzando quelli socialmente indesiderabili con la preclusione all'accesso anche a determinate scuole o servizi di *welfare* (intervento al convegno per la Giornata europea della protezione dei dati personali su *"I confini del digitale. Nuovi scenari per la protezione dei dati"*, Roma, Aula del Palazzo dei Gruppi parlamentari, 29 gennaio 2019). La "vita a punti" dei cinesi sembra, dunque, indicare la via di un pericoloso totalitarismo digitale, fondato sull'uso della tecnologia ai fini di un controllo ubiquitario sul cittadino, su una malintesa idea di sicurezza e, in definitiva, sulla sottovalutazione dell'importanza della protezione dei dati.

Questi episodi, associati a quello più recente che ha coinvolto *Facebook* nella nota vicenda di *Cambridge Analytica*<sup>25</sup>, sono la migliore riprova della confusione e dei rischi che in materia si corrono in assenza di una regolamentazione globale dell'uso della Rete.

Lo ribadisco in via conclusiva. Finchè non si introdurrà una soddisfacente regolamentazione del *cyberspazio* su base transnazionale, transgenerazionale e non ideologica, difficilmente la Rete potrà costituire un sicuro spazio di libertà e, perciò, un valido strumento della democrazia diretta, rafforzativo di quella parlamentare rappresentativa. Essa si presterà, anzi, sempre più a manipolazioni e distorsioni comunicative funzionali anche a politiche di sorveglianza e di controllo sociale. Non è, infatti, sostenibile una situazione, come l'attuale, in cui tre o quattro aziende private, nonché alcune potenze mondiali, controllano lo spazio di dialogo tra i cittadini, decidono quali voci hanno più visibilità e quali vengono nascoste. Ciò vale, nonostante sussista la buona volontà di apprestare un'ideale regolamentazione da parte di numerosi Stati, organizzazioni internazionali e la stessa UE e nonostante vi sia un costante aumento di atti di autodisciplina e di auto-educazione conseguenti alle disaffezioni e diffidenze alimentate dai numerosi scandali.

Dei primi, timidi segnali positivi in tale senso provengono dal Regolamento UE 2016/79 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, concernente la protezione delle persone fisiche nella materia specifica del trattamento e della libera circolazione dei dati personali. Tale Regolamento – in applicazione nei singoli Paesi dell'UE dal 25 maggio 2018 – è sicuramente un buon punto di partenza dell'attività di contrasto del controllo monopolistico sulla "attenzione" e sulla comunicazione tra le persone. Non entra però – e non può comunque validamente entrare – nel merito di quelle manipolazioni create influenzando il comportamento degli utenti attraverso gli algoritmi provenienti da sedi incontrollabili, fonte e transito di comunicazioni telematiche.

Per ora, prevale ancora l'algocrazia, che mina la democrazia rappresentativa e costringe a muoversi tra *fake news* e giustizia privata esercitata dalle grandi piattaforme, tra *trojan* e processi sempre più mediatici, tra politica *on-line* e discriminazione degli algoritmi. Come dice Lawrence Lessig<sup>26</sup>, «il *cyberspazio* lasciato a se stesso – e per il momento, purtroppo, lo è – difficilmente potrà mantenere le promesse di libertà e di maggiore partecipa-

---

<sup>25</sup> Le rivelazioni del *whistleblower* Christopher Wylie, ex dipendente di *Cambridge Analytica*, hanno toccato uno dei temi centrali del rapporto tra tecnologia e politica. Secondo quanto affermato dall'*Observer*, dal *Guardian* e dal *New York Times*, dopo mesi di verifiche e trattative con la fonte, *Cambridge Analytica* avrebbe sfruttato i dati personali di oltre 50 milioni di utenti di *Facebook* al fine di targetizzare e ottimizzare al massimo la portata della propaganda politica della campagna Trump, in occasione delle elezioni USA che lo hanno visto vincitore. Secondo quanto emerso da tali indagini, questi dati sarebbero stati raccolti senza la consapevolezza degli utenti e in modo da violare le condizioni di utilizzo di *Facebook*. *Cambridge Analytica* avrebbe così utilizzato – a fini diversi da quelli di ricerca accademici da essa indicati – un'applicazione apparentemente innocua (*thisisyourdigitallife*), scaricata da 270.000 persone, per accedere ai dati di questi e a quelli dei loro contatti su *Facebook*, fino a raccogliere "a strascico" le informazioni di un enorme bacino di utenti. E' evidente che a fare le spese di questo scandalo politico-tecnologico sono stati i cittadini utenti che non hanno potuto esercitare alcun controllo sull'utilizzo dei dati da loro condivisi *on-line*.

<sup>26</sup> L. LESSIG, *Introduction*, in *Free Software, Free Society. The Selected Essays of Richard M. Stallman*, University Press, Boston, 2002.

zione dei cittadini alla vita pubblica. Potrebbe anzi divenire un perfetto strumento di controllo».