



17 DICEMBRE 2025

La democrazia digitale (o e-democracy) nello spazio cibernetico: inquadramento teorico e profili applicativi

di Omar Caramaschi

Ricercatore (RTD-A) in Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Genova

La democrazia digitale (o e-democracy) nello spazio cibernetico: inquadramento teorico e profili applicativi*

di Omar Caramaschi

Ricercatore (RTD-A) in Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Genova

Abstract [It]: Partendo dalla crisi della democrazia rappresentativa e dall'avvento delle tecnologie digitali, il saggio esamina il rapporto tra democrazia e ciberspazio, specialmente con riferimento all'ingresso nell'arena politica delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione, al fine di meglio valutare se queste nuove forme di democrazia digitale (o e-democracy) siano effettivamente in grado di consentire una maggiore partecipazione dei cittadini alla dimensione politico-partecipativa e di riportare a un'effettiva e proficua integrazione tra le procedure della democrazia rappresentativa e gli strumenti tipici della democrazia diretta a cui guardano le nuove tecnologie. Il contributo analizza dapprima il quadro teorico e dottrinale della democrazia digitale per delineare le principali linee di sviluppo dell'applicazione delle tecnologie digitali ai processi di partecipazione politica e di deliberazione collettiva, per poi dare conto di alcune esperienze concrete particolarmente significative di democrazia digitale all'interno degli ordinamenti giuridici europeo e italiano.

Title: Digital democracy (or e-democracy) in cyberspace: theoretical framework and organizational profiles

Abstract [En]: Starting from the crisis of representative democracy and the advent of digital technologies, this essay examines the relationship between democracy and cyberspace, especially with regard to the entry of new communication and information technologies into the political arena. This helps to better assess whether these new forms of digital democracy (or e-democracy) are truly capable of enabling greater citizen participation in the political and participatory dimension and of restoring an effective and fruitful integration between the procedures of representative democracy and the typical tools of direct democracy to which new technologies aspire.

The paper first analyses the theoretical and doctrinal framework of digital democracy to outline the main lines of development in the application of digital technologies to processes of political participation and collective deliberation. It then reviews some particularly significant concrete experiences of digital democracy within the European and Italian legal systems.

Parole chiave: democrazia digitale, ciberspazio, tecnologie digitali, quadro teorico, profili applicativi

Keywords: e-democracy, cyberspace, digital technologies, theoretical framework, applicative profiles

Sommario: 1. Premessa. Dalla crisi della democrazia rappresentativa alla democrazia nel ciberspazio. 2. Quadro teorico dell'e-democracy. 2.1. La dottrina giuridica alla prova dalla democrazia elettronica. 2.2. Alla ricerca di una definizione di e-democracy. 2.3. Le principali criticità in materia di e-democracy. 2.4. La dimensione internazionale ed europea della democrazia elettronica. 3. Profili organizzativi dell'e-democracy: consultazione, partecipazione, voto. 3.1. L'Unione europea e gli strumenti della democrazia digitale. 3.2. Il sistema giuridico italiano di fronte all'e-democracy: strumenti e istituzioni. 4. Alcune riflessioni conclusive: dove va la democrazia digitale?

* Articolo sottoposto a referaggio. Questo lavoro costituisce la versione opportunamente rielaborata e aggiornata del technical report su "Regulation of e-government and e-democracy in the cyberspace", il quale è parte del progetto NextGenerationEU "Security and Rights in CyberSpace" (SERICS), Spoke 1 "Law and regulation for a better-safe Cyberspace" (CYBERIGHTS).

1. Premessa. Dalla crisi della democrazia rappresentativa alla democrazia nel ciberspazio

La crisi della democrazia rappresentativa negli ordinamenti giuridici occidentali, soprattutto in concomitanza con la “rivoluzione digitale”¹, ha assunto numerose forme; si pensi, tra le altre, alla crisi dei partiti di massa e alla corrispondente crisi dei rappresentati², alla “leaderizzazione” dei partiti politici, all’avvento della cd. “democrazia del pubblico” dove la rappresentanza si riduce a un mero scambio tra i leader dei partiti e l’opinione pubblica e dove l’elettorale si trasforma in un semplice consumatore e spettatore (si veda, ad esempio, il ruolo della televisione, dei social network e dei sondaggi d’opinione³). In questo scenario, la rapida e costante crescita delle tecnologie della comunicazione e dell’informazione ha rappresentato una concreta e significativa possibilità di sviluppare nuove forme di partecipazione democratica politica elettronica, rese immaginabili dalle moderne tecnologie e dall’indispensabile ruolo di Internet come strumento fondamentale per l’informazione, la comunicazione e la partecipazione politico-democratica⁴.

L’avvento delle tecnologie digitali aveva portato molti a credere che esse potessero rivitalizzare l’interesse e la partecipazione dei cittadini delusi e insoddisfatti della democrazia praticata in modo “tradizionale”, tanto che si sosteneva che «nel villaggio globale, nell’immensa piazza virtuale sarebbe stato possibile ricostituire le condizioni della democrazia diretta. Internet sarebbe venuto in soccorso della morente

¹ La dottrina è molto vasta e non è questa la sede per ripercorrerla; v. almeno P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2018; A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa. Declino di un modello?*, Giuffrè, Milano, 2015; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La crisi della democrazia rappresentativa di fronte alla democrazia digitale*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2022, pp. 55-70. Per quanto riguarda il rapporto tra rappresentanza e nuove tecnologie v. almeno L. CUOCOLO, *Democrazia rappresentativa e sviluppo tecnologico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2001, pp. 959-991; M. CUNIBERTI, *Nuove tecnologie della comunicazione e trasformazioni della democrazia*, in ID. (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 343-383; A. DE PETRIS, *La rappresentanza nell’era della tecnopolitica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 205-233; P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale*, Giappichelli, Torino, 2024.

² V. per tutti M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., pp. 109-117, spec. pp. 114-117.

³ V. per tutti M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., pp. 109-117, spec. pp. 114-117.

⁴ Cfr. P. D’ALEO, *Il problematico rapporto tra ciberspazio e democrazia rappresentativa. I movimenti politici dell’e-democracy*, in *Politica & Società*, n. 1, 2018, pp. 45-60, spec. pp. 46-47, dove l’autore sostiene che il mezzo televisivo e la tecnica dei sondaggi modificherebbero la percezione della presenza nell’agorà elettronica, rafforzando la dimensione personale della politica, sia dalla parte dei suoi protagonisti che per quanto riguarda la platea dei cittadini. In altre parole, stiamo assistendo alla trasformazione della politica e della cittadinanza in politica digitale e cittadinanza digitale. In questo senso vengono ricordate le parole di Norberto Bobbio che parlava di “computer-crazia”: «L’ipotesi che la futura computer-crazia, com’è stata chiamata, consenta l’esercizio della democrazia diretta, cioè dia a ogni cittadino la possibilità di trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico, è puerile» (N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 2005, p. 67).

⁵ Sul punto v. F. MARCELLI, P. MARSOCCI, M. PIETRANGELO, *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; I. RIVERA, *La Rete, Internet e i partiti politici 2.0*, in *Informatica e Diritto*, n. 1-2, 2017, pp. 273-292; F. GALLO, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, pp. 487-500; P. BILANCIA, *Crisi della democrazia rappresentativa e apertura a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 1 speciale, 2017, pp. 1-17; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, relazione al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, 2-3 aprile 2009, in *Astrid Rassegna*, 2009.

democrazia rappresentativa e l'avrebbe traghettata verso una democrazia immediata, un sistema politico caratterizzato da una consultazione permanente dei cittadini»⁵.

Dopo una prima fase di “ciber-ottimismo” o “ciber-utopismo”⁶ si è assistito – a fronte di evidenti difficoltà tecniche e applicative, nonché di rischi e possibili contraddizioni – a un’inversione di tendenza verso il “ciber-realismo” o “ciber-scetticismo”, nel momento in cui la dottrina di inizio XXI secolo aveva evidenziato alcune questioni problematiche concernenti il contributo delle tecnologie digitali ai processi democratico-partecipativi; in questo senso vi era una certa disillusione circa la possibilità che Internet e la Rete potessero essere la soluzione curativa per tutti i problemi delle democrazie contemporanee, rilevando anche i rischi derivanti dall’uso della Rete, la ridotta capacità democratizzante di questi strumenti e quindi le difficoltà nel rivitalizzare la partecipazione democratica, la mancanza di trasparenza delle tecnologie utilizzate, un peggioramento della qualità del discorso pubblico e un allontanamento ancora maggiore dagli strumenti della democrazia rappresentativa⁷.

Viene così in evidenza il tema assai considerevole del rapporto tra democrazia e ciberspazio⁸, specialmente con riferimento all’ingresso nell’arena politica delle nuove tecnologie della comunicazione e dell’informazione, ovverosia diviene necessario indagare come queste tecnologie digitali intervengano sulla crisi democratica, vale a dire se siano effettivamente in grado di consentire una maggiore partecipazione dei cittadini alla dimensione politico-partecipativa e di riportare a un’effettiva e proficua integrazione tra le procedure della democrazia rappresentativa e gli strumenti tipici della democrazia diretta a cui guardano le nuove tecnologie⁹.

⁵ S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 6.

⁶ P. LÉVY, *Verso la cyberdemocrazia*, in A. TURSI, D. DE KERCKHOVE (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell’epoca delle reti*, Apogeo, Milano, 2006, pp. 3-23, il quale immagina che, in futuro, l’intera dimensione politica possa essere “virtualizzata” grazie all’ausilio del voto elettronico e alla costruzione di arene e parlamenti virtuali, collegati tra loro per mezzo di Internet, dove sarà possibile far circolare pienamente e liberamente idee e informazioni accessibili a tutti; sul punto v. anche S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, cit., p. 6; B.N. HAGUE, B.D. LOADER, *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*, Routledge, London, 1999. Sul tema della ciberdemocrazia v. almeno D. BENNATO, *I buchi della rete. Quali sono i limiti socio-tecnologici della cyber democrazia*, in *Paradoxa*, n. 3, 2013, pp. 84-98; R. TSAGAROUSIANOU, D. TAMBINI, C. BRYAN (eds.), *Cyberdemocracy: technology, cities and civic networks*, Routledge, London, 1998.

⁷ G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Edizioni ETS, Pisa, 2017, pp. 80-81; E. MOROZOV, *L’ingenuità della rete. Il lato oscuro della libertà di Internet*, Codice Edizioni, Torino, 2011, pp. 231-236; H. FARRELL, *New problems, new publics? Dewey and new media*, in *Policy and Internet*, n. 2, 2014, pp. 176-191; J. VAN DIJK, *Digital democracy: Vision and reality*, in I. SNELLEN, M. THAENS, W. VAN DE DONK (eds.), *Public administration in the information age: Revisited*, IOS-Press, Amsterdam, 2012, pp. 49-61; A. CLARKE, *Exploring the web as a tool of democracy: new ways forward in the study and practice of digital democracy*, Issues Paper for World Forum for Democracy, Council of Europe, Strasbourg, 2013, spec. p. 11; A. DE PETRIS, *La rappresentanza nell’era della tecnopolitica*, cit., spec. p. 217.

⁸ In termini generali v., tra gli altri, A.G. WILHELM, *Democracy in the digital age. Challenges to political life in cyberspace*, Routledge, London, 2000; P. BECCHI, *Ciberspazio e democrazia. Come la rete sta cambiando il mondo*, in *Paradoxa*, n. 3, 2013, pp. 71-83.

⁹ P. D’ALEO, *Il problematico rapporto tra ciberspazio e democrazia rappresentativa. I movimenti politici dell’e-democracy*, cit., pp. 46-47.

2. Inquadramento teorico dell'e-democracy

2.1. La dottrina giuridica alla prova della democrazia elettronica

Il progressivo utilizzo delle tecnologie informatiche ha profondamente trasformato l'organizzazione della società contemporanea, influenzando anche il circuito democratico-rappresentativo, creando nuove forme e modalità di partecipazione politica e democratica e intervenendo sulla comunicazione politica e sulla formazione dell'opinione pubblica¹⁰. Questo ha portato alla comparsa nella letteratura giuridica della cd. “e-democracy”¹¹ e dei suoi sinonimi considerati come *de facto* interscambiabili¹² – vale a dire “democrazia elettronica”¹³ e “democrazia digitale”¹⁴ – termini con i quali si è soliti fare riferimento, in via

¹⁰ Cfr. A. PAPA, *Democrazia dell'informazione e formazione dell'opinione pubblica*, in *Federalismi.it*, n. 1 speciale, 2017, pp. 2-23; M. CUNIBERTI, *Nuove tecnologie della comunicazione e trasformazioni della democrazia*, cit., pp. 349 ss.

¹¹ V. in dottrina tra gli altri G.S. SCHAAL, *E-Democracy*, in O.W. LEMCKE, C. RITZI, G.S. SCHAAL (eds.), *Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien*, Springer, Cham, 2016, pp. 279-305; G. VILELLA, *eDemocracy. Dove ci porta la democrazia digitale*, Pendragon, Bologna, 2020; L. DE ROBERTIS, *Il diritto alla segretezza del voto telematico*, in *Informatica e diritto*, n. 2, 2009, pp. 65-82; R. NANNUCCI, M.A. BIASOTTI, *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'e-democracy*, in *Informatica e Diritto*, n. 1-2, 2004, pp. 67-119; A.M. RONCHI, *e-Democracy. Toward a New Model of (Inter)active Society*, Springer, Cham, 2019; S. KATSIKAS, V. ZORKADIS (eds.), *E-Democracy. Safeguarding Democracy and Human Rights in the Digital Age*, 8th International Conference, e-Democracy 2019, Athens, Springer, Cham, 2020; A. PAPINI, *Ridefinire l'innovazione: un approccio italiano alla e-democracy*, in *Parlamenti regionali*, n. 7, 2003, pp. 150-158; A.C. FRESCHI, “E-democracy” e politiche per la partecipazione dei cittadini, in *Economia e Politica Industriale*, 2004, pp. 233-251; B. GUNTER, *Advances in e-democracy: overview*, in *Aslib Proceedings*, n. 5, 2006, pp. 361-370; C. PELLOSO, *Along the path towards e-democracy: the digital age and its “models”*, in *Pólemos*, n. 2, 2020, pp. 349-383; M. KNEUER, *E-Democracy*, in T. KLENK, F. NULLMEIER, G. WEWER (hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Springer, Cham, 2020, pp. 313-322; C. PELLOSO, *Democracies and republics between past and future: from the Athenian agora to e-democracy, from the Roman republic to negative power*, Routledge, London, 2021.

¹² R. LINDNER, G. AICHHOLZER, *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends*, in L. HENNEN, I. VAN KEULEN, I. KORTHAGEN, G. AICHHOLZER, R. LINDNER, R. Ø. NIELSEN (eds.), *European E-Democracy in Practice*, Springer, Cham, 2020, pp. 11-45, spec. p. 17: «In view of the different definitions and terminologies presented in the literature, we will use the terms “e-democracy” and “digital democracy” interchangeably as key concepts in our analysis of digital tools and systems for strengthening participatory and direct democracy».

¹³ In dottrina v. tra gli altri G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, cit.; G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Wolters Kluwer, Milano, 2017; T. VEDEL, *The idea of electronic democracy: Origins, visions and questions*, in *Parliamentary Affairs*, n. 2, 2006, pp. 226-235; P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003, pp. 465-486; G. CARDINALE, *Elettronicrazia (Democrazia elettronica)*, Stamperia S. G. Colombi, Genova, 1969; AA. VV., *Il villaggio elettronico: la democrazia elettronica*, Atti del Convegno Internazionale Roma 11-13 aprile 1984, Gesualdi, Roma, 1984; S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1993, pp. 569 ss.; A.C. AMATO MANGIAMELI, *Democrazia elettronica e habeas data. Qualche avvertenza giuridica per i ciberneti*, in *Iustitia*, n. 3, 1997, pp. 294 ss.; B. NOVECK, *Paradoxical partners: electronic communication and electronic democracy*, in *Democratization*, n. 1, 2000, pp. 18-35; F. DI MASCIO, *Democrazia elettronica: insidie, illusioni, prospettive*, in *Ciberspazio e Diritto*, n. 3, 2005, pp. 317-338; D. CABRAS, *Crisi della democrazia rappresentativa e democrazia elettronica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2017, pp. 271-284; F. BAILO, *Democrazia elettronica*, in G. CASSANO, S. PREVITI (a cura di), *Il diritto di Internet nell'era digitale*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 3-16; V. PEPE, *La democrazia elettronica tra modelli di prossimità e comunità virtuali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2021, pp. 109-138.

¹⁴ V. ex multis B.N. HAGUE, B.D. LOADER, *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*, cit.; J. VAN DIJK, *Digital democracy: Vision and reality*, cit.; C. FUCHS, *Digital Democracy and the Digital Public Sphere. Media, Communication and Society*, Routledge, London, 2023; M. HINDMAN, *The Myth of Digital Democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2009; K.L. HACKER, J. VAN DIJK (eds.), *Digital Democracy. Issues of Theory and Practice*, Sage Publications, Thousand Oaks, 2000; P. CONTUCCI, A. OMICINI, D. PIANINI, A. SÎRBU (eds.), *The Future of Digital Democracy. An Interdisciplinary Approach*, Springer, Cham, 2019; R. FULLER, *Principles of Digital Democracy. Theory and Case Studies*, De Gruyter Brill, Berlin, 2023; E. DE BLASIO, *Democrazia digitale. Una piccola introduzione*, LUISS University Press, Roma, 2015; G. SGUEO, *The Design of Digital Democracy*, Springer, Cham, 2023; C.J. ALEXANDER, L.A. PAL

generale, all'applicazione delle tecnologie digitali, nelle loro varie forme e significati, ai processi di partecipazione politica e di deliberazione collettiva.

Tuttavia, l'e-democracy non trova nella dottrina una definizione unanimemente condivisa, ma esistono numerosi approcci al tema definitorio della democrazia digitale, alcuni dei quali verranno ora brevemente passati in rassegna.

In via del tutto preliminare, possono identificarsi quattro diverse prospettive attraverso le quali inquadrare la democrazia elettronica¹⁵.

Così, nel primo senso, si potrebbe intendere, invertendo i termini dell'espressione, come «elettronica democratica», vale a dire la possibilità di avere accesso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione in modo diffuso e generale, non solo garantendo agli utenti la connessione alla Rete, ma anche attraverso mirate e consistenti politiche pubbliche volte all'acquisizione delle tecnologie essenziali (hardware e software) e allo sviluppo delle infrastrutture imprescindibili per il funzionamento della rete stessa¹⁶.

In una seconda dimensione, la democrazia elettronica potrebbe essere intesa come «democrazia nell'elettronica», ossia il riconoscimento e la tutela delle condizioni di libertà e uguaglianza su Internet, attraverso l'assenza di restrizioni e censure sui contenuti e la previsione della tutela della sicurezza dei dati¹⁷.

Un terzo significato di democrazia elettronica può essere riferito all'«elettronica nella democrazia», da intendersi come l'uso delle tecnologie digitali per rafforzare e adeguare gli strumenti della partecipazione democratica, del processo decisionale e del controllo democratico al nuovo contesto digitale. Ci troveremmo quindi di fronte, da un lato, ad una situazione incrementale legata alle possibilità di sviluppo dei due significati sopra citati («elettronica democratica» e «democrazia nell'elettronica»), ma, dall'altro, si verificherebbe un cambiamento istituzionale laddove si potrebbe rendere necessario un intervento

(eds.), *Digital democracy: policy and politics in the wired world*, Oxford University Press, Oxford, 1998; AA. VV., *Politica 2.0: le prospettive della democrazia digitale*, Armando, Roma, 2013; C. PRINS, C. CUIJPERS, P. L. LINDSETH, M. ROSINA (eds.), *Digital democracy in a globalized world*, Elgar, Cheltenham, 2017; G. PEPE, *Democrazia digitale ed istituzioni rappresentative: una convivenza possibile?*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2017, pp. 951 ss.; AA. VV., *Il Forum - Le sfide della democrazia digitale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2019; P. CONTUCCI, *The future of digital democracy: an interdisciplinary approach*, Springer, Cham, 2019; A. GAUJA, *Digital democracy: big technology and the regulation of politics*, in *University of New South Wales Law Journal*, n. 3, 2021, pp. 959-982; G. SGUEO, *La democrazia digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2021, pp. 262-268.

¹⁵ Cfr. P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, cit., pp. 466 ss.

¹⁶ *Ibid. e ivi* i rimandi S. RODOTÀ, *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 93; A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 324; V. ZENO-ZENCOVICH, *Manifestazione del pensiero, libertà di comunicazione e la sentenza sul caso "Internet"*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1996, pp. 640 ss.

¹⁷ P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, cit., p. 466.

legislativo, anche di rango costituzionale, per quanto riguarda alcune particolari forme e modalità di funzionamento della forma di governo e, persino, della forma di Stato¹⁸.

Proprio in quest'ultima direzione si giunge all'ultimo scenario, quello della «democrazia elettronica in senso pregnante», vale a dire nientemeno che un eventuale *tertium genus* accanto alla democrazia rappresentativa e alla democrazia diretta¹⁹. L'uso delle moderne tecnologie informatiche sia per recuperare il deteriorato rapporto tra governati e governanti, sia per superare il deficit democratico attraverso un'effettiva partecipazione collettiva alle decisioni politiche, rischia di offrire una rappresentazione della democrazia elettronica che va oltre un mero insieme di correttivi offerti dalle nuove tecnologie, finendo per assumere in qualche modo i valori “sovversivi” delle acquisizioni sia della democrazia liberale sia di quella di massa emersi dagli sviluppi istituzionali dello scorso millennio²⁰. Questo, però, sembra già presente nel pensiero di quegli autori che, proprio agli albori dell'avvento di queste tecnologie, immaginavano come sarebbe stato normale pensare a un futuro in cui i cittadini potessero essere consultati su tutte le questioni più rilevanti proprio attraverso i mezzi elettronici e digitali²¹; in questo senso, se l'utilità di corpi politici intermedi poteva essere evidente in una società caratterizzata da comunicazioni limitate o lente e da un potere centrale fisicamente distante, in una società moderna la presenza della Rete e degli strumenti dell'informatica e della comunicazione potrebbe portare a concludere che non vi sia più bisogno di rappresentanti politici²².

A tali ricostruzioni, identificabili come manifestazione di un certo “radicalismo elettronico”, si può obiettare che queste polemiche sono rivolte contro una struttura centralizzata e verticale del potere politico, rispetto alla quale gli antidoti vanno ricercati non tanto nella Rete e nelle tecnologie quanto, forse, in una struttura di potere più equilibrata e decentralizzata. Tuttavia, anche ponendosi da un punto di vista meno radicale rispetto all'approccio testé menzionato, la richiesta parrebbe essere quella di affrontare il tema della democrazia elettronica non solo come mezzo e strumento per rendere possibili, in modo più facile e pratico, referendum o votazioni, al fine di aumentare la partecipazione democratica, ma anche con possibili aspirazioni palingenetiche, ovverosia intendendo la democrazia elettronica in specie come una logica per consentire la piena realizzazione delle libertà individuali e collettive che, anche nelle nuove forme espressive rese possibili dalle tecnologie digitali, rimarrebbero compresse e limitate dai tradizionali strumenti partecipativi²³.

¹⁸ *Ibid.*, p. 467.

¹⁹ *Ibid.*, p. 467.

²⁰ *Ibid.*, p. 469.

²¹ J.-M. COTTERET, *Gouvernants et gouvernés*, PUF, Paris, 1973, come citato in R. PAGANO, *Informatica e diritto*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 2.

²² A. VITALIS, *Informatique. Pouvoir et libertés*, Economica, Paris, 1984, p. 125.

²³ P. COSTANZO, [La democrazia elettronica \(note minime sulla cd. e-democracy\)](#), cit., p. 470.

Procedendo nella nostra analisi, si può osservare come sia possibile inquadrare e descrivere la recente evoluzione della democrazia contemporanea nel contesto della rivoluzione digitale e della comunicazione identificando tre dimensioni sostanziali dello sviluppo della democrazia elettronica²⁴.

La prima è la cd. “e-information”, da intendersi come la capacità degli individui di accedere alle informazioni in virtù di Internet e dei nuovi strumenti tecnologici digitali; in questo senso, un maggiore accesso all’informazione e al dibattito pubblico in merito alle questioni politiche attuali può portare ad un aumento dell’interesse dei cittadini per gli sviluppi della politica nazionale e sovranazionale dei rispettivi ordinamenti giuridici e quindi, di conseguenza, a una più consapevole partecipazione politica degli elettori e a una maggiore capacità dell’opinione pubblica e dei governati di esercitare un controllo effettivo sui governanti nella prospettiva della responsabilizzazione di questi ultimi.

La seconda dimensione è quella della cd. “e-consultation”, quindi la possibilità di sviluppare forme digitali e online di consultazione, confronto e discussione politica di rilevanza pubblica, alimentando in qualche misura l’idea di una “sfera pubblica digitale”²⁵, proprio laddove Internet e le nuove tecnologie hanno contribuito in modo evidente e dirompente allo sviluppo di nuovi luoghi di dibattito pubblico virtuali e dematerializzati, in piena sintonia con le caratteristiche del ciberspazio.

Infine, la terza dimensione, quella della cd. “e-participation” e del cd. “e-decision making”, ovverosia la possibilità di utilizzare gli strumenti della democrazia elettronica per coinvolgere direttamente il demos nei processi decisionali di natura politica²⁶. Si tratta – come abbiamo visto e come vedremo – della dimensione più problematica perché ha il potenziale per offrire un radicale cambio di paradigma, superando l’attuale sistema democratico rappresentativo verso nuovi modelli di democrazia partecipativa diretta e digitale.

In questo senso, l’attitudine della Rete e delle nuove tecnologie digitali nell’accrescere il patrimonio informativo dei cittadini e la possibilità per questi di porre domande e ricevere risposte può sembrare del tutto indiscutibile, anche in assenza di quello che si può definire un vero e proprio dialogo, permettendo

²⁴ T. VEDEL, *The idea of electronic democracy: Origins, visions and questions*, in *Parliamentary Affairs*, n. 2, 2006, pp. 226-235.

²⁵ Cfr. J. HABERMAS, *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2022.

²⁶ Cfr. EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, Scientific Foresight Unit (STOA), *Prospects for e-democracy in Europe. Part I: Literature review*, febbraio 2018, PE 603.213, p. 56, che individua tre funzioni fondamentali della partecipazione alla democrazia digitale, vale a dire «(1) monitoring, (2) agenda setting, and (3) decision-making. 1. A basic category of e-participation mainly serves a monitoring and control function and comprises participatory activities which focus on politically relevant digital information, online deliberation and exchange (e-information, e-deliberation) with the potential to enhance transparency and control of political processes, actors and decisions. 2. A second category of participatory practices which are aided by digital tools and mainly contribute to setting the political agenda may also start with accessing politically relevant information (e-information) and discussing political issues (e-deliberation), but extend to activities such as mobilising support for political projects (e-campaigning), and submitting formal requests to government institutions (e-petitions). 3. Finally, e-participation which contributes to decision-making processes directly or indirectly comprises providing cognitive or evaluative input to political decisions (e-consultation), setting priorities for or determining budget expenditure (e-participative budgeting), and casting votes on political alternatives (e-voting)».

ai cittadini di sviluppare un'autonoma possibilità di confronto e di giudizio critico, in sostanza riconoscendo alla democrazia elettronica una propensione a contribuire al raggiungimento del diritto fondamentale di ciascun individuo di poter partecipare, su un piano di parità, al processo di formazione dell'opinione e della volontà pubblica, rappresentando il quadro entro il quale i cittadini possono esercitare la loro autonomia politica e pertanto produrre un diritto legittimo²⁷. Tuttavia, a fronte di questi aspetti significativamente positivi, non si può ignorare il rischio, già evidenziato da molti, che la «direttrice di marcia [possa] essere quella di far votare tutti su tutto. Ma, appunto, votare soltanto: e non conoscere, discutere, progettare, controllare. Funzioni, queste, che verrebbero concentrate nelle mani di gruppi ristretti, grazie alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che consentono forme di gestione meno bisognose di gruppi larghi di collaboratori»²⁸.

Sembra quindi trovare conferma la necessità per le democrazie contemporanee di continuare a strutturarsi a livello sociale secondo logiche aggregative e a livello istituzionale secondo i consueti canoni della democrazia rappresentativa, rispetto ai quali la democrazia elettronica non sembra in grado di svolgere un ruolo del tutto sostitutivo, con la conseguenza che la prospettiva più realistica è quella indicata come «elettronica nella democrazia», mentre al momento – forse destinato a durare a lungo – parrebbero da escludere scenari decisamente più pervasivi²⁹. Pertanto, sarebbe altamente auspicabile che le forme di democrazia diretta digitale e quelle di democrazia rappresentativa potessero essere integrate in una sintesi che consenta al popolo di realizzare le proprie aspirazioni come elemento attivo del sistema decisionale, senza con ciò trascurare la funzione svolta dalle assemblee rappresentative³⁰.

2.2. Alla ricerca di una definizione di e-democracy

Dopo questa prima iniziale riconoscione delle prospettive legate allo sviluppo della democrazia digitale, pare necessario tornare sulla questione terminologica per cercare di definire l'e-democracy in maniera adeguatamente completa.

Di conseguenza sembra utile partire da una definizione di e-democracy che la qualifica e identifica come l'uso delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione in quanto mezzo per realizzare le procedure equalitarie di autogoverno del demos³¹; questa definizione permette di includere al suo interno il nucleo minimo e costante del concetto di democrazia che si manifesta nei diversi modi in cui il potere

²⁷ P. COSTANZO, [La democrazia elettronica \(note minime sulla cd. e-democracy\)](#), cit., p. 472 e il rimando a J. HABERMAS, *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 149.

²⁸ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, cit., p. 166.

²⁹ P. COSTANZO, [La democrazia elettronica \(note minime sulla cd. e-democracy\)](#), cit., p. 473.

³⁰ S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 237 ss.; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, cit., pp. 103 ss.

³¹ G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, cit., p. 21.

esercita la sovranità che gli appartiene. Si tratta di un autogoverno che deve necessariamente essere organizzato secondo procedure egualitarie, in modo che nella democrazia moderna il popolo si governi con metodi che si svolgono in condizioni di parità tra i partecipanti, tutti individualmente detentori della stessa quota di potere politico. Questa definizione, inoltre, consente di cogliere l'elemento che caratterizza l'e-democracy e la distingue dalla nozione più generale di democrazia: il riferimento è ai mezzi attraverso i quali i cittadini si autogovernano, in particolare scegliendo i loro rappresentanti o contribuendo direttamente alla definizione delle politiche pubbliche, vale a dire le tecnologie dell'informazione e della comunicazione³².

A questo proposito, può osservarsi l'esistenza di molte definizioni di democrazia elettronica come l'uso delle tecnologie di comunicazione e dell'informazione nei processi democratici. Tra le altre, una delle definizioni più conosciute è quella secondo cui «[d]igital democracy is the use of information and communication technology (ICT) and computer-mediated communication (CMC) in all kinds of media (e.g. the internet, interactive broadcasting and digital telephony) for purposes of enhancing political democracy or the participation of citizens in democratic communication»; in questo senso, «digital democracy as a collection of attempts to practise democracy without the limits of time, space and other physical conditions, using ICT or CMC instead, as an addition, not a replacement for traditional 'analogue' political practices»³³.

La democrazia digitale è quindi concepita nella sua essenza come l'uso delle tecnologie digitali al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla vita democratica delle società contemporanee³⁴; in questo

³² *Ibid.*

³³ K.L. HACKER, *What is digital democracy?*, in K.L. HACKER, J. VAN DIJK (eds.), *Digital Democracy. Issues of Theory and Practice*, cit., pp. 1-9, spec. p. 9. In un contributo più recente l'e-democracy viene definita «as the pursuit and the practice of democracy in whatever view using digital media in online and offline political communication. The online-offline distinction should be added because political activities are not only happening on the internet» (J. VAN DIJK, *Digital democracy: Vision and reality*, cit., pp. 49-61). Ancora troviamo chi individua l'e-democracy come «the use of ICT by political actors (government, elected officials, media, political/societal organizations, and citizens) within political and governance processes in today's representative democracy» (M. KNEUER, *E-democracy: A new challenge for measuring democracy*, in *International Political Science Review*, n. 5, 2016, pp. 666-678), oppure come «the result of the implementation of new communication technologies within existing democratic processes», allo stesso tempo osservando che «in general, the concept of electronic democracy implies some complex causal relation between the uses of computer technology and democratic politics» (T. OBLAK CRNIC, *Idea(l)s on E-democracy and Direct Online Citizenship*, in *Southeastern Europe*, n. 3, 2012, pp. 398-420, spec. p. 399 e p. 403); o ancora, infine, chi la identifica come «the use of the Internet as a medium for democratically selecting political leaders, public policies, or both» (J.A. JOHNSON, *The Illiberal Culture of E-Democracy*, in *Journal of E-Government*, n. 4, 2007, pp. 85-112, spec. p. 86).

³⁴ Ciò emerge da diversi autori; così troviamo chi nota come l'e-democracy «refers to the use of information and communication technology (ICT) in political debates and decision-making processes, complementing or contrasting traditional means of communication, such as face to face interaction or one way mass media» (T. PÄIVÄRINTA, S. ØYSTEIN, *Models of E-democracy*, in *Communications of the Association for Information Systems*, vol. 17, 2006, pp. 818 ss.); o chi dice che è piuttosto comune «the assumption that e-democracy has something to do with the use of information and communication technologies (ICT) to enhance democratic structures and processes», anche a causa del fatto che la democrazia elettronica «is both top-down and bottom-up; it is both about the institutional processes of hierarchies and the more fluid arrangements of networks» (S. COLEMAN, D. NORRIS, *A new agenda for e-democracy*, Oxford Internet

modo, l'e-democracy esprime quindi una ricca varietà di attività e strumenti volti a migliorare e aumentare la partecipazione dei cittadini ai processi democratici su un piano di parità e, in particolare, attraverso l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione³⁵.

Il mezzo informatico digitale e la dimensione ormai quasi esclusivamente tecnica e procedurale caratterizzano la democrazia digitale e la distinguono dalla democrazia in senso generale. In sostanza, l'e-democracy riguarda molteplici applicazioni delle tecnologie digitali ai processi democratici – dalla comunicazione politica svolta principalmente attraverso motori di ricerca e social network, all'attività interna e all'organizzazione di partiti e movimenti politici, fino ai processi democratici istituzionalizzati e quindi, come si vedrà più dettagliatamente nell'apposita sezione, petizioni, iniziative legislative popolari o raccolta delle firme per i referendum, o più in generale le forme di partecipazione e consultazione dei cittadini con riferimento alle decisioni pubbliche (e-consultation ed e-participation) – includendo quindi un'ampia gamma di applicazioni e una pluralità di utilizzi che vanno dalla discussione politica digitalizzata all'interazione rappresentanti/rappresentati, fino al voto e ai referendum elettronici (e-voting)³⁶.

La democrazia elettronica potrebbe quindi essere intesa come l'uso delle nuove tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione come mezzo per l'espletamento di procedure che sono a loro volta strumentali all'adozione di decisioni collettive. Tale definizione insiste sulla dimensione tecnica e procedurale fondamentale della democrazia elettronica, che consente di distinguere le questioni inerenti in modo particolare alla democrazia elettronica da quelle invece relative alla democrazia nel suo complesso, nonché di confrontare la democrazia digitale con i tradizionali strumenti di svolgimento delle procedure democratiche al fine di individuarne e valutarne in maniera più adeguata i limiti e le potenzialità³⁷. Volendo soffermarsi brevemente sulla dimensione procedurale dell'e-democracy, si osserva che tale nozione di democrazia si presenta come una mera procedura di autogoverno collettivo, escludendo i riferimenti a valori o diritti ulteriori rispetto a quelli chiamati in causa dalla partecipazione libera ed equalitaria dei cittadini. Si tratta quindi di fare riferimento a un metodo decisionale, alle regole che stabiliscono come vengono prese le decisioni e chi decide, e non tanto a un insieme di output (ciò che è o può essere deciso) ovvero a procedure democratiche necessarie o possibili, inserendo quindi la definizione di democrazia elettronica in questione nel solco delle nozioni minime o procedurali di democrazia.

Institute, Forum Discussion Paper n. 4, gennaio 2005); o, infine, chi ritiene che i termini e-democracy e democrazia digitale rappresentino più semplicemente «the practice of democracy with the support of digital media in political communication and participation» (R. LINDNER, G. AICHHOLZER, *E-Democracy: Conceptual Foundations and Recent Trends*, cit., spec. pp. 17-18).

³⁵ P. GERBAUDO, *I partiti digitali. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, Il Mulino, Bologna, 2020, spec. p. 149.

³⁶ A. CARDONE, *Decisione algoritmica vs Decisione politica? A.I., Legge, Democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, spec. p. 16.

³⁷ Cfr. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, cit., p. 22.

In sostanza, si può osservare che questa definizione di democrazia elettronica si estende tanto alle varie forme di democrazia diretta in cui i cittadini contribuiscono senza intermediari, quanto alle forme di democrazia rappresentativa, includendo quindi sia l'uso delle tecnologie digitali come ausilio o mezzo per un migliore svolgimento delle procedure già esistenti nelle democrazie rappresentative, sia una concezione di democrazia digitale propriamente detta quale concetto equivalente di democrazia diretta proprio in virtù della capacità delle tecnologie digitali di promuovere l'ampia partecipazione dei cittadini alle scelte politiche³⁸.

Sulla base di questa prima definizione di democrazia elettronica, la dottrina ha poi elaborato diverse distinzioni dal punto di vista informatico-giuridico; così, ad esempio, si può classificare la democrazia digitale come sostanziale, formale e informazionale³⁹: il primo si riferisce alla possibilità di offrire nuovi poteri agli attori che ne sono sprovvisti, anche parzialmente, proprio attraverso la predisposizione di nuovi strumenti di interazione o partecipazione; la seconda ruota attorno all'idea che la tecnologia sia l'infrastruttura più adatta per riconfigurare l'interazione tra gli individui; la terza, infine, vede la costruzione della cd. "infosfera" da parte delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ovvero la globalità dello spazio informativo tipica del mondo digitale⁴⁰.

Sempre in questa prospettiva è possibile individuare un'altra distinzione operata dalla dottrina, che tornerà più in dettaglio quando ci occuperemo degli istituti e degli strumenti della democrazia digitale, ovverosia quella tra democrazia elettronica consultiva, partecipativa e deliberativa⁴¹: l'e-democracy consultiva prevede che le istituzioni e gli enti pubblici favoriscano la consultazione dei cittadini e l'espressione della loro opinione su determinate questioni senza tuttavia disporre di un reale potere decisionale; l'e-democracy partecipativa si sostanzia nell'utilizzo delle tecnologie digitali per favorire la partecipazione attiva dei cittadini allo sviluppo delle proposte e per ampliare il coinvolgimento del demos,

³⁸ *Ibid.*, pp. 23-24. Si può quindi notare come il tratto distintivo della nozione proposta sia il valore strumentale di praticamente tutto ciò che viene designato con l'espressione e-democracy. Se trascurassimo l'elemento tecnologico-informatico, ossia gli specifici strumenti digitali che consentono di qualificare come e-democracy una determinata procedura per l'esercizio del potere democratico, non saremmo più in grado di distinguere quest'ultima dalla democrazia *tout court*, perdendo pertanto sia l'opportunità di valutare e confrontare le varie possibili implementazioni della democrazia elettronica in ragione della loro diversa capacità di raggiungere i fini e gli scopi ritenuti più rilevanti, sia la possibilità di confrontarle su questa stessa base con le procedure democratiche tradizionali. Se, invece, non si tenesse conto dell'elemento procedurale tipico delle democrazie e si chiamasse democrazia elettronica qualsiasi tecnica decisionale collettiva che passi attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, si correrebbe il rischio di identificare come democrazia ciò che non lo è affatto, come, ad esempio, le procedure decisionali collegiali che, pur contemplando l'uso delle tecnologie digitali in qualche forma, non si basano sul principio della maggioranza, ma sull'unanimità, o non sono isocratici e così via. Come si sosteneva poc'anzi, infatti, il come, il quando e su cosa il demos è chiamato a decidere, utilizzando i nuovi strumenti della democrazia mediata digitalmente, è una scelta tutt'altro che neutra e irrilevante (pp. 24-25).

³⁹ G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, cit., p. 153.

⁴⁰ Cfr. L. FLORIDI, *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2009.

⁴¹ Sul punto v. P. CARLOTTA, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, CLEUP, Padova, 2015, p. 8; D. PITTERI, *Democrazia elettronica*, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 75 ss.

creando anche nuovi spazi di dibattito pubblico; infine, l'e-democracy deliberativa nella quale il momento partecipativo si attua attraverso dinamiche discorsive e di confronto, nonché tramite la partecipazione del demos alle decisioni collettive e quindi con meccanismi di partecipazione e scambio ideologico in condizioni di uguaglianza tra i cittadini⁴².

Da questo punto di vista, emerge come la democrazia elettronica possa consentire al demos di essere partecipe alla vita pubblica per mezzo di dispositivi digitali, in tal maniera superando problemi di spazio e di tempo in virtù della costante possibilità di accesso a strumenti e servizi che non richiedono una presenza fisica in luoghi determinati⁴³; in sostanza, quindi, la democrazia elettronica potrebbe essere definita come una «forma complementare» rispetto alla democrazia rappresentativa nella quale trova posto una sorta di riconoscimento istituzionale formale di alcuni strumenti propri della democrazia diretta e partecipativa in grado di consentire «un esercizio della sovranità popolare in modo più o meno mediato in ambiti specifici, con poteri sia consultivi che legislativi, che si esercitano utilizzando una piattaforma di democrazia elettronica comprendente un sistema reticolare e multilivello di agorà digitali»⁴⁴.

2.3. Le principali criticità in materia di e-democracy

Sebbene siano già affiorate alcune criticità riguardo al possibile sviluppo di forme di democrazia digitale, appare opportuno soffermarsi, almeno brevemente, su ulteriori aspetti problematici della democrazia elettronica.

Innanzitutto, se può essere abbastanza facile concordare sulle opportunità offerte dai nuovi strumenti tecnologici e digitali per quanto concerne un esercizio più efficiente di alcune funzioni costituzionali (governative, legislative e giurisdizionali), la possibilità che Internet possa arrivare a giocare un ruolo fondamentale nel determinare le scelte di politica nazionale è decisamente più complessa, così come l'implementazione della democrazia elettronica può essere altrettanto impegnativa per quanto riguarda la garanzia di taluni diritti o la predisposizione di determinati meccanismi di governance⁴⁵.

Infatti, le teorizzazioni appena osservate non sembrerebbero considerare a sufficienza la questione dei presupposti perché la democrazia elettronica si diffonda e attecchisca effettivamente, prima ancora che possa funzionare efficacemente. Il riferimento è alla concreta disponibilità dei mezzi tecnici necessari (come reti e infrastrutture), al possesso di adeguate competenze informatiche da parte dei cittadini-utenti – come l'alfabetizzazione informatica o la cd. “fluidità digitale”, ossia la capacità, ad esempio, di

⁴² Cfr. P. CARLOTTA, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 8.

⁴³ Cfr. D.A. LIMONE, *La democrazia elettronica. Requisiti, pre-condizioni, linee-guida*, in A. MANCARELLA (a cura di), *Filosofia e politica. Scritti in memoria di Laura Lippolis*, Tangram edizioni, Trento, 2015, pp. 236 ss., spec. p. 236.

⁴⁴ G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, cit., p. 157.

⁴⁵ Cfr. P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2019, pp. 71-88, spec. pp. 74-75.

individuare siti web affidabili e allo stesso tempo riconoscere le “fake news” – o al cd. “digital divide”⁴⁶, espressione con la quale si intende fare riferimento alle disuguaglianze di fatto nell’accesso e nella capacità di utilizzare efficacemente le nuove tecnologie della società dell’informazione, non più solo tra il Nord e il Sud del mondo, ma anche tra i vari paesi dell’Unione Europea e persino all’interno di ogni ordinamento giuridico⁴⁷.

Tuttavia, la discussione non si esaurisce con queste osservazioni critiche, poiché anche quando il quadro tecnico appare adeguato e il ciberspazio politico discretamente gremito, non mancano ancora le recriminazioni per le deviazioni rispetto all’obiettivo della creazione di un’agorà democratica, libera e valorizzata proprio dal mezzo elettronico⁴⁸.

Difatti, ad esempio, vengono evidenziati i presupposti specifici di ciascuna delle dimensioni appena citate, tra cui, con riferimento a quella informativa, la possibilità di accesso, completezza, imparzialità o quantomeno pluralità nonché l’aggiornamento delle informazioni. Per quanto riguarda la dimensione della comunicazione verticale, è appena il caso di sottolineare i rischi della sua parzialità⁴⁹ o della possibilità

⁴⁶ In una prospettiva multidisciplinare v. G. ANZERA, F. COMUNELLO (a cura di), *Mondi digitali. Riflessioni e analisi sul Digital Divide*, Guerini Associati, Milano, 2005; A. CALDERARO, *Digital Divide, l’informazione nelle dinamiche tecnico-economiche*, in *InnovAzione*, n. 6, 2006, pp. 100-104; P. NORRIS, *Digital Divide. Civic engagement, information poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001; S. BENTIVEGNA, *Disuguaglianze Digitali. Le nuove forme di esclusione nella società d’informazione*, Laterza, Roma-Bari, 2009; P. DI MAGGIO, E. HARGITTAI, *From the “Digital Divide” to “Digital Inequality”: Studying Internet Use as Penetration Increases*, Working Paper No. 15, Center for Arts and Cultural Policy Studies, Woodrow Wilson School, Princeton University, 2009. Da un punto di vista giuridico e con specifico riguardo all’ordinamento giuridico italiano v. almeno L. NANNIPIERI, *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell’accesso a Internet*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2013, pp. 1-23, spec. pp. 3 ss.; C. LOTTA, *Un nuovo diritto al tempo del Covid-19? Accesso a Internet e digital divide*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, pp. 61-71; P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell’emergenza sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2020, pp. 285 ss.

⁴⁷ Cfr. P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, cit., p. 476.

⁴⁸ Cfr. P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l’uso)*, cit., pp. 76-77.

⁴⁹ Cfr. P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, cit., p. 476, e *iri* il rimando a N. MATTEUCCI, *Libertà (scienze sociali)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1974, vol. XXIV, spec. p. 257, secondo il quale le nuove tecnologie «finirebbero per sottrarre all’uomo comune gli elementi di giudizio, sia perché i dati sono troppo elaborati, sia per la scarsa autonomia dei mezzi di comunicazione, sia per il costo delle banche dati».

di una sorta di «democrazia campionaria»⁵⁰, conseguente al coinvolgimento di una piccola parte della cittadinanza⁵¹, con un evidente rischio di cadere in una qualche forma di “dittatura della minoranza”⁵². Così, l’ulteriore questione della possibilità di una manipolazione sostanziale del consenso viene messa a fuoco, poiché è intuitivo che, anche con Internet, è possibile conoscere soltanto ciò che viene messo a disposizione degli utenti, mentre una partecipazione limitata produrrebbe un ridotto controllo della politica e quindi un’inadeguata funzionalità della rappresentanza⁵³. Il pericolo è quello di sfruttare gli strumenti digitali per orientare il consenso e manipolare la posizione e il comportamento dei cittadini, soprattutto in occasione di momenti elettorali e partecipativi particolarmente importanti⁵⁴, anche a livello internazionale, con il rischio di offrire piattaforme telematiche ai potenti del momento per dettare la linea,

⁵⁰ C. MARLETTI, *Agorà elettronica o democrazia campionaria? Alcune considerazioni su Ian Budge*, in *Teoria politica*, n. 1, 1989, pp. 85-91; sul punto v. anche A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, n. 3, 1995, pp. 399-413, spec. p. 407.

⁵¹ G. GOMETZ, *Populismo digitale e democrazia eterodiretta: il pericolo sta nel mezzo*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2019, pp. 233-250, spec. p. 245, il quale osserva che «il populismo digitale diventa antidemocratico in sé, ossia indipendentemente dal contenuto della sua agenda politica. Quest’eventualità si verifica quando si fa passare come autentica volontà (maggioritaria) del demos il risultato di consultazioni online così poco partecipate da coinvolgere un campione non rappresentativo del popolo di cui si vogliono acclarare le preferenze. Se la partecipazione alle procedure deliberative digitali è scarsa, infatti, l’intervento deciso e coordinato di interessati poco numerosi in termini assoluti può incidere più facilmente sui risultati finali delle consultazioni, che pertanto potrebbero concludersi con una rappresentazione delle esigenze pubbliche affatto disallineata alle effettive preferenze della popolazione di riferimento. Si corre allora il rischio di far decidere a pochissimi, eppero magari intensamente motivati, delle questioni che interessano tutti, sulla base del presupposto secondo il quale coloro che partecipano a queste consultazioni sono rappresentativi dell’intera popolazione».

⁵² *Ibid.*, pp. 246-247. L’A. note come questa declinazione della democrazia elettronica in cui i decisori politici si appellano ai cittadini ma ottengono risposte solo da quella parte direttamente interessata, ma numericamente piuttosto piccola, potrebbe portare «a forme straordinariamente insidiose di “dittatura della minoranza”: gruppi di cittadini poco numerosi ma internamente coesi e molto motivati possono volgere questi strumenti a proprio vantaggio sfruttando semplicemente la scarsità di quella che nei contesti digitali è diventata la risorsa più importante: l’attenzione del pubblico. A chi eccepisse che in democrazia è giusto che decidano coloro che decidono di partecipare, tanti o pochi che siano, prospetto il rischio che sistemi come quelli qui trattati, istituiti senza prevedere quorum di sorta, impongano ai cittadini un insostenibile onere di sorveglianza su tutte le consultazioni lanciate sul web, a tutti i livelli e su qualsiasi tema. Essi sarebbero infatti costretti a monitorare continuamente lo spazio pubblico digitale e partecipare attivamente a ciascuna consultazione popolare lanciata online onde evitare che siano adottate decisioni sgradite e tuttavia rivestite di una patina di democraticità (“dopotutto sono questioni su cui si è votato!”). Uno scenario distopico che è proprio quello attualmente favorito dalle piattaforme partitiche di partecipazione online di cui parlavo sopra, in cui poche decine di individui partecipano alla redazione e alla votazione di proposte di legge destinate alla discussione nelle sedi parlamentari e quindi, in potenza, all’entrata in vigore».

⁵³ Cfr. P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, cit., p. 477.

⁵⁴ Emblematico quanto ai rischi per i procedimenti elettorali derivanti dal mondo digitale risulta essere il primo turno delle elezioni presidenziali romene del 24 novembre 2024. In questo caso la Corte costituzionale romena è arrivata ad annullare le elezioni con la decisione del 6 dicembre 2024, preso atto della manipolazione del processo elettorale da parte di Stati terzi al fine di favorire un determinato candidato, alterazione che di fatto si sarebbe verificata attraverso l’impiego di strumenti digitali finalizzati alla diffusione di campagne di disinformazione e al finanziamento illecito della campagna elettorale di un determinato candidato, con ciò destabilizzando e condizionando il sistema democratico romeno dell’esterno. Sul punto v. di recente almeno L. TRUCCO, *Elezioni sotto attacco: il caso della Romania e la fragilità procedurale delle democrazie digitali*, in *Diario di Diritto pubblico*, 25 luglio 2025; A. SIMONCINI, *L’annullamento delle elezioni presidenziali in Romania. Luci ed ombre di una divisiva decisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2025, pp. 234-237; M. FRANCAVIGLIA, *Annullo delle elezioni e giustizia elettorale: “Urgent Report” della Commissione di Venezia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2025, pp. 439-442.

magari marginalizzando i luoghi della rappresentanza⁵⁵, a vantaggio di pericolose forme di “populismo digitale”⁵⁶. Infatti, anche se si vogliono tralasciare le ipotesi più catastrofiche di “totalitarismo elettronico”⁵⁷, gli aspetti problematici della democrazia elettronica non sembrano essere a senso unico, dovendosi considerare anche i rischi di un aumento della partecipazione dei cittadini alla co-gestione della cosa pubblica in termini di “populismo digitale”, in base al quale i governanti tenderebbero sempre più abitualmente ad essere condizionati nelle loro scelte politiche dai sondaggi d’opinione e dagli “umori” della Rete, nonché ad essere orientati alla soddisfazione di esigenze virtuali che non sempre e necessariamente coinciderebbero con quelle reali del cittadino-utente⁵⁸.

2.4. La dimensione internazionale ed europea della democrazia elettronica

Dopo aver esaminato lo stato dell’arte della dottrina giuridica in merito al concetto di e-democracy, appare piuttosto rilevante indagare quale sia la posizione sul tema di alcune organizzazioni e istituzioni a livello internazionale ed europeo che hanno cercato di definire un perimetro teorico e pratico della democrazia elettronica.

Il primo ad occuparsi di democrazia digitale è stato il Consiglio d’Europa, in particolare con la Raccomandazione CM/Rec(2009)1 sulla democrazia elettronica (e-democrazia), adottata dal Comitato dei Ministri il 18 febbraio 2009, laddove si raccomanda agli Stati membri di «1. consider making use of the opportunities afforded by e-democracy to strengthen democracy, democratic institutions and democratic processes; 2. consider and implement e-democracy as the support and enhancement of democracy, democratic institutions and democratic processes by means of ICT, and linked to the engagement and re-engagement of citizens in democracy» e «6. when introducing, implementing and

⁵⁵ Cfr. P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l’uso)*, cit., pp. 76-77.

⁵⁶ V. almeno J. BARTLETT, J. BIRDWELL, M. LITTLER, *The new face of digital populism*, Demos, London, 2011; P. GERBAUDO, *Digital populism*, in Y. STAVRAKAKIS, G. KATSAMBEKIS (eds.), *Research Handbook on Populism*, Elgar, Cheltenham, 2024, pp. 506-515; nella dottrina italiana v. almeno M. BARBERIS, *Dal populismo digitale si guarisce? Tre possibili rimedi*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2020, pp. 9-30. Secondo G. GOMETZ, *Populismo digitale e democrazia eterodiretta: il pericolo sta nel mezzo*, cit., pp. 240-241, può accadere che le tecnologie della comunicazione e dell’informazione «vengano usate per accreditare una fasulla legittimazione democratica delle decisioni politiche adottate in modo informale attraverso la rete. Ciò accade tutte le volte in cui la voce di esigue minoranze o singoli individui, digitalmente amplificata nelle forme che vedremo subito, viene spacciata come la tonitruante parola del popolo sovrano, o quantomeno di una sua componente numericamente maggioritaria, e dunque usata per legittimare delle scelte pubbliche senza l’onere di giustificarle. Il rischio di queste forme particolarmente insidiose di populismo digitale è [...] quello di trasformare la democrazia rappresentativa non in democrazia diretta (come da proclami ufficiali di molte forze populiste) ma in democrazia eterodiretta: una forma di governo che dietro l’apparenza della piena e immediata partecipazione popolare alla gestione del potere politico cela l’occulta ma decisiva influenza di chi per ventura abbia il controllo dei mezzi tecnologici che di quel potere dovrebbero essere mero veicolo espressivo, e che invece vengono capziosamente impiegati per presentare come maggioritaria e politicamente irresistibile la voce di minuscole minoranze, o addirittura di singoli individui».

⁵⁷ A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, cit., pp. 399 ss.

⁵⁸ P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, cit., p. 477.

reviewing e-democracy, ensure that it [...] promotes, ensures and enhances transparency, accountability, responsiveness, engagement, deliberation, inclusiveness, accessibility, participation, subsidiarity and social cohesion; provides opportunities for meaningful and effective public deliberation and participation in all stages of the democratic process, responsive to people's needs and priorities [...]»⁵⁹.

La Raccomandazione contiene anche, nella sezione dell'Appendice, ottanta "Principles of e-democracy" e centodue "Guidelines". Ad esempio, troviamo principi come «[e]-democracy, as the support and enhancement of democracy, democratic institutions and democratic processes by means of ICT, is above all about democracy. Its main objective is the electronic support of democracy»⁶⁰ o «[e]-democracy is one of several strategies for supporting democracy, democratic institutions and democratic processes and spreading democratic values. It is additional, complementary to, and interlinked with traditional processes of democracy. Each process has its merits: none is universally applicable»⁶¹, o ancora «[e]-democracy encompasses, in particular, e-parliament, e-legislation, e-justice, e-mediation, e-environment, e-election, e-referendum, e-initiative, e-voting, e-consultation, e-petitioning, e-campaigning, e-polling and e-surveying; it makes use of e-participation, e-deliberation and e-forums»⁶².

Emerge da questi pochi e brevi riferimenti normativi un approccio molto simile a quello più diffuso in dottrina, ossia, come abbiamo visto, quello in base al quale l'e-democracy si contraddistingue rispetto alla democrazia in senso lato per l'utilizzo delle tecnologie digitali e viene concepita non come forma autonoma di democrazia, bensì come strumento di supporto e allargamento delle forme democratiche tradizionali già esistenti⁶³.

Anche l'Unione Europea è intervenuta sulla questione ed è stato il Parlamento europeo a svolgere un ruolo predominante in questo senso. Forse l'atto più rilevante è la "Risoluzione del 16 marzo 2017 sulla e-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide", laddove la democrazia elettronica viene definita «come il sostegno e il potenziamento della democrazia tradizionale tramite le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e che può integrare e rinforzare i processi democratici consentendo una maggiore emancipazione dei cittadini tramite diverse attività online, tra cui ad esempio l'amministrazione

⁵⁹ [Council of Europe, Recommendation CM/Rec \(2009\) 1 of the Committee of Ministers to Member States on electronic democracy \(e-democracy\)](#).

⁶⁰ *Ibid.*, Principle n. 1.

⁶¹ *Ibid.*, Principle n. 2.

⁶² *Ibid.*, Principle n. 35.

⁶³ In questo senso anche le linee guida; cfr. [Council of Europe, Recommendation CM/Rec \(2009\) 1 of the Committee of Ministers to Member States on electronic democracy \(e-democracy\)](#), linee guida n. 19 e n. 21:

«G.19. Stakeholders should encourage the use of ICT by politicians, citizens, civil society and its organisations and political parties for the purposes of democratic debate, e-activism and e-campaigning, so that they can voice their concerns and ideas, put forward initiatives, promote dialogue and debate with representatives and public authorities and scrutinise officials and politicians in matters of public interest»;

«G.21. The introduction of e-democracy should actively involve, not circumvent, traditional democracy stakeholders, whose specific roles may be changing».

pubblica elettronica, la governance elettronica, le deliberazione elettronica, la partecipazione elettronica e le votazioni elettroniche; accoglie con favore il fatto che i nuovi strumenti di informazione e comunicazione permettano il coinvolgimento di sempre più cittadini nei processi democratici»⁶⁴. Inoltre, si insiste sul fatto «che l’obiettivo della democrazia elettronica è promuovere la cultura democratica che arricchisce e potenzia le pratiche democratiche, fornendo mezzi aggiuntivi per aumentare la trasparenza e la partecipazione dei cittadini, ma non stabilisce un sistema democratico alternativo a detrimento della democrazia rappresentativa; evidenzia che la democrazia elettronica di per sé non garantisce la partecipazione politica e che, per perseguire la partecipazione politica dei cittadini, bisogna anche tenere in considerazione un ambiente non digitale parallelo alla democrazia elettronica»⁶⁵. Si tratta del sostegno del Parlamento europeo alla democrazia tradizionale, non di un tentativo di introdurre un approccio alternativo, presentando essenzialmente una serie di strumenti (e-government, e-governance, e-deliberation, e-information, e-consultation, e-participation, e-decision making, e-voting) al fine di aumentare la trasparenza e l’apertura della democrazia europea nonché il potere dei cittadini⁶⁶.

Il Parlamento europeo ha quindi adottato una definizione piuttosto ampia di e-democracy – a volte forse eccessivamente estesa, tanto da “invadere” altri concetti contigui come, ad esempio, quello di e-government – che si contraddistingue per il riferimento alle tecnologie della comunicazione e

⁶⁴ [Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla e-democrazia nell’Unione europea: potenziale e sfide \(2016/2008\(INI\)\)](#), par. 1.

⁶⁵ *Ibid.*, par. 3.

⁶⁶ G. VILLELLA, *eDemocracy. Dove ci porta la democrazia digitale*, cit., pp. 71 ss. V. inoltre la [Risoluzione del Parlamento europeo del 16 marzo 2017 sulla e-democrazia nell’Unione europea: potenziale e sfide \(2016/2008\(INI\)\)](#), par. 6, laddove viene incoraggiato «l’uso della partecipazione elettronica quale caratteristica principale della e-democrazia e ritiene che essa comprenda tre forme di interazione tra istituzioni dell’UE e governi da un lato e cittadini dall’altro, segnatamente: informazione elettronica, consultazione elettronica e processo decisionale elettronico; riconosce che molti casi di partecipazione elettronica a livello nazionale, regionale e locale possono essere considerati buoni esempi di come le TIC possano essere utilizzate nell’ambito della democrazia partecipativa; incoraggia gli Stati membri a sviluppare ulteriormente tali pratiche a livello nazionale e locale».

Le proposte avanzate dal Parlamento europeo al fine di migliorare l’applicazione delle tecnologie digitali ai processi democratici sono molto rilevanti, come evidenziato anche dalla dottrina giuridica. Così, ad esempio, l’Unione e gli Stati membri sono invitati, par. 17, «a fornire gli strumenti educativi e tecnici per il rafforzamento della responsabilizzazione democratica dei cittadini e il miglioramento delle competenze nell’ambito delle TIC e ad offrire l’alfabetizzazione digitale e un accesso digitale equo e sicuro per tutti i cittadini dell’UE, al fine di colmare il divario digitale (inclusione digitale) a beneficio, in ultima analisi, della democrazia; incoraggia gli Stati membri a integrare l’acquisizione delle competenze digitali nei programmi scolastici e nella formazione permanente, e a privilegiare programmi di formazione digitale per gli anziani; sostiene lo sviluppo di reti con le università e gli istituti di formazione al fine di promuovere la ricerca nel campo dei nuovi strumenti di partecipazione e la relativa attuazione; invita inoltre l’UE e gli Stati membri a promuovere programmi e politiche volti a sviluppare un apprezzamento critico e consapevole dell’uso delle TIC». Inoltre, il Parlamento europeo incoraggia, par. 34, «una maggiore cooperazione a livello dell’UE e raccomanda di procedere allo scambio di buone pratiche in materia di progetti di e-democrazia, come mezzo per avanzare verso una democrazia che sia più partecipativa e deliberativa e che risponda alle richieste e agli interessi dei cittadini e miri a coinvolgerli nei processi decisionali; rileva la necessità di conoscere gli atteggiamenti dei cittadini nei confronti dell’attuazione della votazione remota via Internet; invita la Commissione a fornire una valutazione indipendente o una consultazione dell’opinione pubblica riguardo alla votazione online, con un’analisi dei pro e dei contro, come opzione aggiuntiva per i cittadini per esprimere il loro voto affinché gli Stati membri possano esaminarla entro la fine del 2018».

dell'informazione come mezzo necessario per aumentare e migliorare le forme di partecipazione politica dei cittadini ai processi democratici europei, tanto che vengono individuati tre ambiti fondamentali in cui gli strumenti tecnologico-digitali potrebbero essere efficacemente applicati per quanto riguarda la democrazia digitale e la partecipazione elettronica, vale a dire l'e-information, l'e-consultation and l'e-decision making⁶⁷.

Altrettanto fondamentale è il riferimento del Parlamento europeo – in linea con la dottrina maggioritaria – all'e-democracy come sistema complementare e integrativo rispetto all'attuale sistema di democrazia rappresentativa, proprio perché la democrazia digitale si presenta come strumento di rafforzamento e miglioramento dei processi democratici rappresentativi esistenti.

Il Parlamento europeo affronta il tema della e-democracy con un approccio tendenzialmente ottimista, laddove presenta la democrazia digitale come la risposta ai numerosi e assai rilevanti problemi che la democrazia rappresentativa deve affrontare (ad esempio, la disaffezione degli elettori o il deficit democratico). Tuttavia, questa concezione, che a tratti può apparire anche utopica, è smorzata dalla consapevolezza del legislatore europeo che l'e-democracy da sola non può risolvere in maniera definitiva e radicale i problemi della partecipazione politica democratica, ma resta pur sempre necessario procedere in parallelo finanche con l'implementazione di strumenti di e-democracy sviluppati in un “ambiente non digitale” nel quale la politica e la partecipazione democratica possano continuare ad esprimersi e realizzarsi al di là di quanto di nuovo introdotto dalla democrazia elettronica⁶⁸.

3. Profili organizzativi dell'e-democracy: consultazione, partecipazione, voto

Dopo questa prima parte di approfondimento teorico e di inquadramento del diritto positivo nell'ordinamento giuridico europeo, sembra opportuno procedere con un esame più pratico della democrazia digitale. Infatti, l'attuale stato dell'arte dell'applicazione concreta delle tecnologie digitali ai sistemi democratici riflette una situazione (almeno in parte) diversa dall'entusiasmo e dall'estrema fiducia riposti sia dalla dottrina giuridica sia dalle istituzioni riguardo a un effetto, per così dire, taumaturgico sulla crisi della democrazia rappresentativa. Ciò è anche più in linea con un significativo cambiamento d'opinione di parte della dottrina, dal momento che l'avvento del nuovo millennio ha portato un vistoso calo delle speranze dei cd. “ciber-ottimisti” circa la possibilità di rivitalizzare la partecipazione e la liberazione democratica attraverso le tecnologie digitali; sono così emerse posizioni più caute, disilluse o addirittura scettiche, apendo la strada alla tendenza oggi prevalente del cd. “ciber-realismo”⁶⁹.

⁶⁷ *Ibid.*, par. 6.

⁶⁸ *Ibid.*, par. 3.

⁶⁹ G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, cit., spec. pp. 77-79. Sul punto v. anche P.M. SHANE, *Introduction*, in ID. (ed.), *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet*, Routledge, London, 2004; M. MARGOLIS, D. RESNICK, *Politics as Usual: The Cyberspace Revolution*, Sage, Thousand Oaks, 2000.

È quindi opportuno dare conto di alcune esperienze concrete particolarmente significative e in linea con questo nuovo trend “realistico” della democrazia digitale, anche se è necessario procedere preliminarmente per definire e delimitare il campo di indagine.

Pare appropriato limitare l’analisi delle pagine seguenti – ai fini di una maggiore coerenza e per mantenere l’analisi entro binari più definiti, nonostante la rilevanza del quadro internazionale e comparativo⁷⁰ – soltanto agli ordinamenti giuridici europeo e italiano nella logica appunto dell’ordinamento “eurounitario” (quindi del quadro ordinamentale europeo e del relativo sviluppo nel sistema giuridico interno), nonché di limitare lo studio all’ultimo decennio in modo da scorgere i più recenti sviluppi in una materia costantemente in evoluzione e, in particolare, ad alcune forme di partecipazione democratica nell’ambito della democrazia digitale, ossia la consultazione, la raccolta di firme e la sottoscrizione di referendum o di iniziative legislative popolari, e il voto elettronico ove previsto o anche solo negli sviluppi normativi e nei primi tentativi di applicazione.

3.1. L’Unione europea e gli strumenti della democrazia digitale

Negli ultimi vent’anni l’Unione europea ha vissuto una specie di «participatory turn»⁷¹, poiché una forma di democrazia partecipativa è stata progressivamente implementata come elemento chiave dell’ordinamento europeo attraverso una serie di innovazioni e strumenti democratici – principalmente con riguardo all’iniziativa legislativa partecipativa e popolare – al fine di rafforzare il legame tra le istituzioni europee, da un lato, e i cittadini e la società civile europei, dall’altro⁷².

⁷⁰ Cfr. P. COSTANZO, [La democrazia elettronica \(note minime sulla cd. e-democracy\)](#), cit., p. 480, il quale osserva che nel contesto internazionale la democrazia elettronica trova aperture significative nei sistemi anglosassoni di *common law* come gli Stati Uniti, l’Australia, la Nuova Zelanda, il Regno Unito e l’Irlanda, così come per quanto riguarda altri contesti come la Svizzera, l’Estonia, l’Islanda, i Paesi Bassi o i paesi scandinavi, in alcuni dei quali i primi esempi di applicazioni concrete di questo fenomeno si possono trovare già negli anni ‘90. L’ipotesi avanzata dall’autore è che si tratti di sistemi che presentano un terreno fertile per l’innesto di applicazioni della democrazia elettronica (di natura informativa, consultiva ma anche deliberativa) proprio perché in questi ordinamenti giuridici il carattere rappresentativo delle istituzioni non ha scolorito un comunitarismo politico fondamentale né ha marginalizzato il confronto diretto tra i cittadini e tra questi e le istituzioni. In senso analogo v. anche R.K. GIBSON, A. RÖMMELE, J. WARD (eds.), *Electronic Democracy. Mobilisation, organisation and participation via new ICTs*, Routledge, London, 2004; I. KORTHAGEN, I. VAN KEULEN, *Assessing Tools for E-Democracy: Comparative Analysis of the Case Studies*, in L. HENNEN, I. VAN KEULEN, I. KORTHAGEN, G. AICHHOLZER, R. LINDNER, R. Ø. NIELSEN (eds.), *European E-Democracy in Practice*, cit., pp. 295-327; T. BALDUZZI, L. SICLARI, [Participative and Deliberative Democracy facing Technology: A Study on Digital Democratic Innovations](#), in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2024, pp. 87-118; V. ROBLEK, M. PEJIĆ BACH, M. MEŠKO, *Direct Decision-Making Mechanisms and E-Democracy Tools: Cases of Austria, Croatia, Greece, Italy, and Slovenia*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, n. 2, 2022, pp. 1-34.

⁷¹ S. SAURUGGER, *The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union*, in *European Journal of Political Research*, n. 4, 2010, pp. 471-495.

⁷² In termini generali v. almeno F. MARTINES, [Piattaforme digitali dell’Unione europea e strumenti di democrazia partecipativa](#), in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2023, pp. 307-336; J.M. ATUXTA MENDIOLA, *L’e-democracy nel contesto europeo*, in *Parlamenti regionali*, n. 9, 2003, pp. 53-55.

Numerosi studi e ricerche si sono occupati della valutazione di questi strumenti per la partecipazione democratica digitale dell'Unione europea⁷³. Ad esempio, alcuni hanno preso in considerazione i «transnational deliberative citizens' involvement projects»⁷⁴ sostenuti dall'Unione Europea tra il 2001 e il 2010, mentre altri, invece, hanno approfondito alcuni programmi dell'Unione Europea (si tratta in particolare dei progetti “European Citizens Consultation-ECC09”, “EuroPolis”, “Agora”, “Ideal-EU”, “Your Voice in Europe”, “Futurum”)⁷⁵. L'analisi empirica ha evidenziato la presenza di tre diversi modelli di partecipazione democratica digitale – “deliberative polling” (randomly selected mini publics), “twenty-first century town meetings” (ICT-supported large-scale one-day events) e “online discussion forums” – in grado di determinare risultati contrastanti e non sempre positivi con riguardo ad alcuni profili quali l'inclusività, la trasparenza e l'effettiva capacità di controllo popolare⁷⁶; con particolare riguardo a quest'ultimo profilo, sarebbe emersa «the lack of any impact of these participation experiments on decision-making processes», poiché «[a]part from empowering effects of engagement on the participants there is practically no evidence that outputs of the participation processes were made use of in any form», e questo può dipendere da diversi fattori che possono essere ravvisati «in the still experimental character

⁷³ V. almeno R. KIES, P. NANZ, *Introduction*, in IID. (eds.), *Is Europe listening to us? Success and failure of EU citizen consultations*, Ashgate, Farnham, 2013; EUROPEAN PARLIAMENT, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *Potential and challenges of E-participation in the European Union*, Study for the AFCO Committee, Brussels, European Parliament, 2016; G. AICHHOLZER, G. ROSE, *Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation*, in L. HENNEN, I. VAN KEULEN, I. KORTHAGEN, G. AICHHOLZER, R. LINDNER, R. Ø. NIELSEN (eds.), *European E-Democracy in Practice*, cit., pp. 93-140; M. REK, *E-Democracy in the EU*, in D. RAMIRO TROITIÑO (ed.), *E-Governance in the European Union Strategies, Tools, and Implementation*, Springer, Cham, 2024, pp. 103-115; EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, Scientific Foresight Unit (STOA), *Prospects for e-democracy in Europe. Part I: Literature review*, cit., pp. 74 ss.

⁷⁴ M. YANG, *Europe's new communication policy and the introduction of transnational deliberative citizen's involvement projects*, in R. KIES, P. NANZ (eds.), *Is Europe listening to us? Success and failure of EU citizen consultations*, cit., pp. 17-34.

⁷⁵ G. SMITH, *Designing democratic innovations at the European level: Lessons from the experiments*, in R. KIES, P. NANZ (eds.), *Is Europe listening to us? Success and failure of EU citizen consultations*, cit., pp. 201-216.

⁷⁶ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, Scientific Foresight Unit (STOA), *Prospects for e-democracy in Europe. Part I: Literature review*, cit., pp. 75-76, con un rimando a G. SMITH, *Designing democratic innovations at the European level: Lessons from the experiments*, cit., pp. 202 ss.: «1. Inclusiveness. The two online examples 'Your Voice in Europe' and 'Futurum' showed uneven participation which damaged their legitimacy as perceived by policy makers. Overall the solution to cope with large scales was open access to online participation and randomized or targeted selection for face-to-face participation. An established pattern of EU level participation is a focus on civil society organisations (CSOs). 'Your Voice in Europe' and 'Agora' represent rare examples of institutionalised participation, however, both favour CSOs rather than individual citizens. Considerable efforts were undertaken to allow for multi- or trans-lingual engagement, however, in general people with English language skills had an advantage. 2. Considered judgement. Assessments of opportunities for reasoned interactions and reflections on the judgements of fellow-participants were mixed. Interaction and deliberative quality of 'Your voice in Europe' and 'Agora' were seen as negligible whereas 'ECC09' and 'Ideal-EU' allowed for some deliberation mainly within national communities. 'EuroPolis' and 'Futurum' even achieved some trans-national exchange. However, no design allowed for the trans-national development of recommendations. 3. Publicity. The question to what extent the broader public became aware of these experiments is answered rather sceptically. The observed silence of the media is especially problematic since publicity of democratic innovations is crucial for democratic legitimacy».

of these democratic innovations, sometimes far too broad topics chosen, too general outputs, and EU policy makers who had failed to clarify how outputs should be integrated into the policy process»⁷⁷.

Sulla base di queste esperienze e delle relative criticità emerse, l'Unione europea ha lanciato negli ultimi anni due nuove piattaforme per migliorare e aumentare il potenziale dei progetti di democrazia partecipativa e deliberativa a livello europeo.

La prima è la “Community of Practice of the Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy”, attiva dal 2018 su iniziativa della Commissione europea⁷⁸ e avente il compito di rispondere alla crescente domanda da parte della stessa Commissione, delle istituzioni europee e dei Paesi membri dell'Unione europea di sostegno nei confronti di progetti e politiche partecipativi e deliberativi a livello europeo; la piattaforma web ha così lo scopo di sostenere le attività della “Community of Practice” fornendo uno spazio per la condivisione di esperienze, nonché raccomandazioni riguardo alle diverse metodologie per coinvolgere i cittadini. Inoltre, la piattaforma web è essa stessa un luogo di riflessione sulle metodologie partecipative e sulla governance, potendo inoltre essere utilizzata come spazio per progettare nuove forme e modalità di partecipazione democratica e attiva dei cittadini ai processi decisionali⁷⁹.

Le sfide della democrazia europea – come la crescente distanza tra elettori e rappresentanti eletti, il calo della fiducia nelle istituzioni europee, la crescita dei movimenti populisti – impongono sempre più all'Unione europea di agire per rafforzare il legame tra cittadini, Stati membri e istituzioni europee, ma ciò richiede nuovi strumenti e metodologie per dotare la Commissione europea e le altre istituzioni dell'Unione europea delle capacità tecniche e dei mezzi necessari per garantire l'inclusività, la partecipazione e la condivisione delle politiche europee. In questo senso, il “Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy” mira a sostenere concretamente le iniziative e i progetti partecipativi e deliberativi delle istituzioni europee⁸⁰, avendo come scopo proprio quello di sviluppare la

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 201 ss.

⁷⁸ [Community of Practice of the Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy](#): «The European Commission's Joint Research Centre has been running the Community of Practice of the Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy (CC-DEMOS) since its inauguration in 2018. The Community of Practice (CoP) is a way to foster collaboration between people – to bring groups with different knowledge perspectives together and strengthen their capacity to work and learn creatively together».

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*: «The main objectives of the Community of Practice are as follows: To strengthen and broaden the evidence base process, enhance knowledge and provide the Commission with a holistic and socially robust overview of the topic. To communicate and highlight the importance, contribution and potential of citizen engagement in all phases of the policy cycle. To connect people, enable open dialogue and share interests, views and ideas among colleagues involved in citizen engagement practices, providing a space for sharing best practices, lessons learnt, methodologies, and data in citizen engagement practices. To explore how citizen engagement practitioners frame their work and anticipate how it will influence the policy cycle. To identify possible synergies, support coordination among activities and foster collaborative as well as inter- and transdisciplinary initiatives. To strengthen JRC capacity to provide citizen engagement services as part of its support to policy DGs. To contribute to the delivery of specific major joint outcomes such as flagship reports, meetings and events. To propose demonstrators, i.e. topics in priority policy areas where different approaches to citizen

capacità di coinvolgimento dei cittadini nell'elaborazione delle politiche fornendo servizi, orientamenti e strumenti, nonché di migliorare la condivisione delle informazioni e una collaborazione più efficiente tra gli attori coinvolti, con l'obiettivo generale di rafforzare il coinvolgimento dei cittadini e integrarlo nel ciclo politico-programmatico dell'Unione europea⁸¹.

La seconda è la “Citizen’s Engagement Platform”, la quale è attiva dal 2024 e rappresenta uno spazio digitale multilingue che ospita i processi partecipativi e deliberativi della Commissione europea su una varietà di fronti, come i temi delineati nel programma di lavoro della Commissione, le riflessioni sulle strategie politiche o altri temi rilevanti e cruciali per il processo decisionale dell'Unione europea⁸². Questa piattaforma consente a tutti i cittadini europei di condividere le proprie idee e discutere tra loro partecipando a dibattiti online, in particolare attraverso tecnologie di traduzione innovative che permettono ai cittadini di interagire e comunicare in tutte le ventiquattro lingue ufficiali dell'Unione europea. I cittadini, la società civile e le altre parti interessate possono partecipare in vari modi, ad esempio presentando idee e proposte su questioni europee in discussione, oppure commentando o sostenendo i contributi di altri partecipanti. Tutte le osservazioni presentate sulla Citizens’ Engagement Platform sono analizzate utilizzando strumenti di *text-mining* sviluppati dal “Commission’s Joint Research Centre (JRC)” e forniscono informazioni e indicazioni sia al gruppo di analisti che sintetizza i dibattiti – sintesi che vengono pubblicate sulla Piattaforma e informano i partecipanti e la comunità più ampia dei principali risultati dei dibattiti, garantendo anche la trasparenza del processo di coinvolgimento dei cittadini – sia ai decisori politici, nonché possono contribuire alle deliberazioni di un particolare strumento partecipativo come i Panel dei cittadini europei⁸³.

Nel momento in cui si scrive risultano essere attivi tre dibattiti (“Youth policy dialogues”, “Intergenerational Fairness” e “Assembly on Pollinators”) e un Panel dei cittadini (“Intergenerational Fairness”), mentre tre dibattiti (“Tackling Hatred in Society”, “Energy Efficiency” e “New European Budget”) e sei Panel (“Learning Mobility”, “Virtual Worlds”, “Food Waste”, “Tackling Hatred in Society”, “Energy Efficiency” e “New European Budget”) risultano al momento conclusi⁸⁴.

engagement can be deployed and experimented with. To learn from communities about their own community-led engagement practices and, conversely, to empower those communities with knowledge generated through the projects run by the members of this Community of Practice».

⁸¹ *Ibid.*: «By establishing and maintaining citizen engagement in the whole policy cycle, the ‘evidence’ provided in its different steps becomes inclusive of and open to citizens’ voices, concerns, expectations, knowledge and imaginaries about EU governance».

⁸² [Citizen’s Engagement Platform](#): «The Citizens’ Engagement Platform provides a new channel for the Commission to actively engage with citizens, civil society and other stakeholders and improve the quality of EU policymaking. It responds to citizens’ calls for a user-friendly digital platform where they can express their views on important EU matters».

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.* Dato aggiornato a ottobre 2025.

Per quanto riguarda le consultazioni concluse, è possibile esaminare la documentazione e le relazioni prodotte, nonché verificare quali effetti tali consultazioni abbiano sulle politiche europee. Ad esempio, il “Food Waste Panel”, svoltosi tra dicembre 2022 e febbraio 2023, ha contribuito alla proposta della Commissione europea di rivedere la Direttiva quadro sui rifiuti e le relative misure e azioni di accompagnamento. In particolare, il gruppo di esperti scientifici ha presentato 23 raccomandazioni alla Commissione europea su tre linee d’azione con l’obiettivo di rafforzare la cooperazione nella filiera alimentare, incoraggiare le iniziative del settore alimentare e sostenere il cambiamento del comportamento dei consumatori. La documentazione del Panel è stata pubblicata insieme alla proposta legislativa della Commissione e gli obiettivi di riduzione dello spreco alimentare sono avanzati nell’ambito di una revisione mirata della Direttiva quadro sui rifiuti (che riguarda sia i rifiuti tessili sia quelli alimentari), rappresentando così il primo contributo concreto e strutturato dei cittadini allo sviluppo di iniziative politiche e legislative europee quale risultato di un esercizio di democrazia partecipativa⁸⁵.

Questa seconda piattaforma fa parte di un nuovo portale web della Commissione europea “Have Your Say” (una sorta di “sportello unico” per il coinvolgimento dei cittadini online⁸⁶) che rappresenta un impegno concreto della Conferenza sul futuro dell’Europa e si compone di tre vie di accesso, ossia “Public Consultations and Feedback”, “Citizens’ Engagement Platform” e “European Citizens Initiative”, sulla quale ora ci concentreremo.

L’iniziativa dei cittadini europei è uno strumento previsto dall’art. 11, paragrafo 4, del Trattato sull’Unione europea e dall’art. 24, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nonché disciplinato in precedenza dal Regolamento (UE) n. 211/2011 e dal 1° gennaio 2020 dal Regolamento (UE) 2019/788 per le norme generali e dal Regolamento (UE) 2019/1799 per quanto riguarda le norme sulla raccolta delle firme online⁸⁷. Questo strumento è entrato ufficialmente in vigore nell’aprile 2012 e offre ai cittadini europei la possibilità di influenzare e determinare il processo di iniziativa legislativa europea presentando proposte direttamente alla Commissione europea; in particolare, si prevede che attraverso tale iniziativa i cittadini europei possano «invitare la Commissione a presentare, nell’ambito

⁸⁵ V. la documentazione del [Food Waste Panel](#).

⁸⁶ V. il sito web del nuovo portale della Commissione “[Have Your Say](#)”.

⁸⁷ Su questo punto si veda anche l’art. 236 del Regolamento del Parlamento europeo:

«1. Quando al Parlamento è comunicato che la Commissione è stata invitata a presentare una proposta di atto legislativo in base all’articolo 11, paragrafo 4, del trattato sull’Unione europea e conformemente al regolamento (UE) 2019/788, la commissione competente per le petizioni verifica se ciò possa influire sui propri lavori e, in tal caso, ne informa i firmatari di petizioni su argomenti connessi.

2. Le proposte di iniziative dei cittadini che sono state registrate a norma dell’articolo 6 del regolamento (UE) 2019/788, ma che non possono essere presentate alla Commissione a norma dell’articolo 13 di tale regolamento in quanto non sono state rispettate tutte le procedure e le condizioni pertinenti previste, possono essere esaminate dalla commissione competente per le petizioni se essa ritiene che sia appropriato darvi seguito. Gli articoli 232, 233, 234 e 235 si applicano *mutatis mutandis*.

delle sue attribuzioni, una proposta appropriata su materie in merito alle quali i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati»⁸⁸. Tale opportunità è offerta a tutti i cittadini dell'Unione europea che abbiano almeno l'età per votare alle elezioni del Parlamento europeo, anche se gli Stati membri possono prevedere la fissazione di un'età minima di 16 anni per sostenere un'iniziativa legislativa popolare, conformemente alle rispettive legislazioni nazionali e dopo averne informato la Commissione europea⁸⁹. Infine, affinché l'iniziativa legislativa dei cittadini possa essere considerata valida sono richieste due condizioni: deve aver ottenuto il sostegno di almeno un milione di cittadini dell'Unione europea appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri; inoltre, in almeno un quarto dei Paesi membri il numero delle sottoscrizioni deve essere perlomeno uguale al numero minimo previsto all'allegato I del Regolamento in parola, di fatto corrispondente al numero di componenti del Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro moltiplicato per il numero totale dei componenti del Parlamento europeo al momento in cui viene registrata l'iniziativa⁹⁰.

Si tratta di un importante strumento per la partecipazione democratica che beneficia notevolmente degli strumenti digitali, in particolare per la raccolta di firme attraverso la piattaforma online istituita dalla Commissione europea e per la diffusione della comunicazione politica attraverso la rete e i moderni sistemi di comunicazione. L'iniziativa dei cittadini europei è uno strumento per la definizione dell'agenda e la definizione delle politiche pubbliche⁹¹, che ha raccolto grandi aspettative ma anche numerose osservazioni scettiche in particolar modo riguardo all'effettiva capacità di consentire un reale avanzamento e miglioramento della democrazia digitale partecipativa europea⁹², anche rispetto al fatto che, ad esempio, più che rafforzare i singoli cittadini, l'iniziativa legislativa europea è diventata un esempio positivo di mobilitazione della società civile in quanto molto spesso i promotori delle iniziative sono organizzazioni che provengono da quel contesto⁹³.

Il ruolo di Internet e della tecnologia digitale appare senza dubbio di grande importanza in relazione a questo strumento, tanto che potrebbe sembrare addirittura proibitivo immaginare di raccogliere un

⁸⁸ Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, art. 1.

⁸⁹ *Ibid.*, art. 2.

⁹⁰ *Ibid.*, art. 3.

⁹¹ G. AICHHOLZER, G. ROSE, *Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation*, cit., spec. pp. 120-122; EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, Scientific Foresight Unit (STOA), *Prospects for e-democracy in Europe. Part I: Literature review*, cit., pp. 80 ss.

⁹² B. KAUFMANN, J.W. PICHLER, *Modern transnational democracy. How the 2012 launch of the European Citizen's initiative can change the World*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, 2012; J. ORGAN, *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals*, in *European Constitutional Law Review*, n. 3, 2014, pp. 422-443; E. BARDAZZI, O. CARAMASCHI, *Italian and European citizens' initiatives: challenges and opportunities*, Working Paper Series, SOG-WP39/2017, Luiss School of Government, Roma, 2017.

⁹³ Cfr. L. BOUZA GARCÍA, *New rules, new players? The ECI as a source of competition and contention in the European public sphere*, in *Perspectives on European Politics and Society*, n. 3, 2012, pp. 337-351.

milione di firme in diversi Stati membri senza l'ausilio delle moderne tecnologie digitali, l'utilizzo delle quali inoltre comporta numerosi vantaggi: si pensi alla riduzione dei costi per gli organizzatori, alla facilità di informare i cittadini sull'iniziativa legislativa in essere, alla diffusione di argomenti a sostegno della stessa iniziativa e infine alla raccolta di un numero sufficiente di firme⁹⁴.

Infine, se si guarda alla questione dal punto di vista della quantità e dell'efficacia dello strumento, il quadro offre una valutazione più cauta della reale capacità dell'iniziativa legislativa dei cittadini di influenzare il processo legislativo europeo. Dal 2012 a oggi sono state registrate 121 iniziative mentre 24 sono state respinte, spesso perché al di fuori degli ambiti su cui la Commissione europea può intervenire. Delle 121 iniziative dei cittadini presentate, 27 sono state ritirate dai proponenti, 71 sono state presentate ma non hanno raggiunto gli obiettivi relativi alla raccolta delle firme, 12 sono attualmente *in fieri* e solamente 11 iniziative hanno ricevuto una risposta dalla Commissione europea⁹⁵.

Esiste anche un'ulteriore forma di democrazia partecipativa che sfrutta gli strumenti della tecnologia digitale a livello europeo ed è rappresentata dalle petizioni al Parlamento europeo, note anche come “e-petitions”⁹⁶. Ai sensi dell'art. 227 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea «[q]ualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo (la) concerne direttamente»⁹⁷. Le petizioni possono essere redatte in una delle lingue ufficiali dell'Unione europea e inviate in formato cartaceo o elettronico attraverso l'apposito portale, istituito per consentire ai cittadini di presentare petizioni in formato digitale e fornire informazioni su quelle già ricevute dalla Commissione per le petizioni (PETI)⁹⁸. Secondo l'ultima relazione della Commissione sulle

⁹⁴ Sul punto v. S. CARRARA, *Towards e-ECIs? European participation by online pan-European mobilization*, in *Perspectives on European Politics and Society*, n. 3, 2012, pp. 352-369, spec. p. 358; P. GŁOGOWSKI, A. MAURER, *The European citizens' initiative: chances, constraints and limits*, IHS Political Science Series Working Paper no.134, Institute for Advanced Studies, Vienna, aprile 2013.

⁹⁵ V. il sito web dell'[iniziativa europea dei cittadini](#). Dato aggiornato a ottobre 2025; al momento risultano 12 iniziative in corso: 1 iniziativa registrata e in attesa dell'inizio della raccolta delle firme, 5 ancora in fase di raccolta delle firme, 2 hanno recentemente completato la raccolta delle firme, 3 sono in stato di verifica delle firme raccolte, 1 iniziativa valida è in attesa di riscontro da parte della Commissione europea.

⁹⁶ G. AICHHOLZER, G. ROSE, *Experience with Digital Tools in Different Types of e-Participation*, cit., spec. pp. 124-125; EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, Scientific Foresight Unit (STOA), *Prospects for e-democracy in Europe. Part I: Literature review*, cit., pp. 85-86.

⁹⁷ Sul punto v. anche gli artt. 232-235 del Regolamento del Parlamento europeo.

⁹⁸ Nel 2023 è stata lanciata una nuova versione del portale web delle petizioni, con l'obiettivo di rendere più rapido e semplice per i cittadini il diritto fondamentale di petizione. La piattaforma è stata revisionata, sono state aggiunte nuove funzionalità ed è stata resa adatta a tutti i tipi di dispositivi (computer, cellulari, tablet).

La Commissione per le petizioni «is the bridge between the EU Institutions and EU citizens, bringing their concerns and ideas to the attention of their elected representatives. The Committee has an important role in helping to identify problems with the implementation of EU legislation in Member States and loopholes in EU policies. Therefore, petitions are a key scrutiny and policy agenda-setting tool. The Committee on Petitions is responsible for: 1. the treatment and

attività svolte nel corso della IX legislatura del Parlamento europeo (2019-2024), essa si è occupata di 6991 petizioni (in particolare 1357 nel 2019, 1573 nel 2020, 1392 nel 2021, 1217 nel 2022 e 1452 nel 2023) le quali hanno riguardato una vasta gamma di argomenti, sebbene principalmente con riferimento all’ambito della tutela dei diritti fondamentali (con specifica attenzione alle donne, ai minori, alla comunità LGBTQIA+, ai diversamente abili, alla libertà di circolazione e al diritto di voto), nonché dell’ambiente, della salute, della giustizia, del lavoro e del diritto dei consumatori. Quanto all’efficacia di tale strumento partecipativo, occorre mettere in evidenza come un numero significativo di petizioni abbia portato ad azioni legislative o politiche da parte delle istituzioni europee, a casi EU Pilot per violazioni del diritto europeo di natura prevalentemente tecnica e talvolta anche a pronunce pregiudiziali ovvero procedure di infrazione⁹⁹, dimostrando come il sistema europeo delle petizioni sia uno strumento abbastanza efficace per la democrazia partecipativa digitale a livello europeo¹⁰⁰.

3.2. Il sistema giuridico italiano di fronte all’e-democracy: strumenti e istituzioni

Spostandoci ora verso l’ordinamento italiano, appare opportuno soffermarsi, come accennato all’inizio, su alcuni aspetti particolari della democrazia digitale, quali la consultazione, la raccolta di firme e la sottoscrizione di referendum o di iniziative legislative popolari, e il voto elettronico ove previsto o anche solo negli sviluppi normativi e nei primi tentativi applicativi.

Per quanto riguarda la consultazione, è chiaro che le tecnologie digitali consentono di creare nuove forme e strumenti di partecipazione democratica per favorire l’intervento dei cittadini¹⁰¹. Tra questi c’è il software open-source “Decidim” (in catalano “decidiamo”), che rappresenta una sorta di *framework* che permette a chiunque di creare e configurare una piattaforma web da utilizzare come “rete politica” per la partecipazione democratica. La piattaforma consente a qualsiasi organizzazione o istituzione (dal consiglio comunale locale ad associazioni, da università a ONG, da comitati di quartiere a cooperative)

examination of petitions; 2. the organisation of public hearings on citizens’ initiatives; 3. relations with the European Ombudsman»; cfr. PARLAMENTO EUROPEO, Commissione per le petizioni, [Activity Report 2019-2024](#), p. 4.

⁹⁹ *Ibid.*, 5: «In particolare, nel 2019 l’elevato numero di petizioni sulla Brexit ha dato voce alle preoccupazioni sollevate dai firmatari e ha contribuito a garantire che i diritti dei cittadini rimanessero una delle principali priorità del Parlamento nei negoziati sulla Brexit. Inoltre, durante la pandemia di COVID-19, il Comitato ha svolto un ruolo importante nell’affrontare le preoccupazioni dei cittadini in merito all’impatto delle misure di emergenza nazionali sui diritti e sulle libertà fondamentali dei cittadini».

¹⁰⁰ DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, [The right to petition](#), Study for the PETI Committee, Brussels, 2015, p. 40, «the petition system of the European Parliament compares well overall with the petition systems of Parliaments of Member States. In terms of conventional features, it scores well in all dimensions: it ensures direct access (and not intermediate) by citizens; it is highly inclusive and open to both national citizens of Member States as nationals from third countries, if they reside within the EU territory; it offers possibilities for greater involvement of citizens, including through frequent holding of hearings, followed by public debate in committee».

¹⁰¹ G. DI COSIMO, *La partecipazione nell’era digitale*, in ID. (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 231-243, spec. pp. 236-238.

di creare “processi di massa” per la pianificazione strategica, il bilancio partecipativo, la progettazione collaborativa per la regolamentazione, gli spazi urbani o i processi elettorali¹⁰². Questo software, che ha l’ambizione di rafforzare i processi democratici all’interno delle istituzioni pubbliche e la partecipazione dei cittadini, si diffonde a partire dall’esperienza della città di Barcellona¹⁰³ e al momento è utilizzato da diversi enti pubblici come, ad esempio, la Regione Emilia-Romagna (“PartecipAzione”) o i comuni di Milano (“Milano Partecipa”) o di Vignola (“Vignola partecipa”), in una certa misura sulla base anche dell’esperienza precedente delle reti civiche istituzionali create nei primi anni 2000 in alcune città italiane (v. Bologna, Milano e Napoli) per costruire nuovi canali di comunicazione tra amministrazione e cittadini¹⁰⁴. Sebbene queste esperienze, ancorché limitate, possano mostrare come le tecnologie digitali consentano di consultare i cittadini in modo più efficace, economico e rapido¹⁰⁵, sembra chiaro che i processi partecipativi non siano cambiati nella sostanza poiché i cittadini continuano a esprimere opinioni e orientamenti non vincolanti attraverso queste forme di partecipazione. In sostanza, il digitale facilita e abilita la partecipazione popolare, ma al momento non si può sostenere che il ruolo dei cittadini nei processi decisionali pubblici sia stato notevolmente rafforzato, specialmente quanto all’effettiva capacità decisionale¹⁰⁶.

L’utilizzo delle tecnologie digitali appare piuttosto rilevante anche in un altro ambito della partecipazione democratica in senso lato, segnatamente quello relativo alla sottoscrizione di referendum e disegni di legge di iniziativa popolare, di fatto consentendo ai cittadini la possibilità di firmare digitalmente così da rendere la raccolta delle firme più rapida ed economicamente sostenibile. In particolare, l’art. 38-quater, inserito durante la conversione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, è intervenuto sulla legge di bilancio 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178), emendando l’art. 1, parr. 341-344; si prevede pertanto che, al fine di garantire la piena partecipazione democratica delle persone con disabilità, venga istituita un’apposita piattaforma per la raccolta delle firme digitali per le richieste di referendum abrogativi e costituzionali (artt. 75 e 138 Cost.), nonché per i disegni di legge di iniziativa popolare (art. 71 Cost.).

¹⁰² Cfr. il sito web del software open-source “[Decidim](#)”.

¹⁰³ P. ARAGÓN, A. KALTENBRUNNER, A. CALLEJA-LÓPEZ, A. PEREIRA, A. MONTERDE, X.E. BARANDIARAN, V GÓMEZ, *Deliberative Platform Design: The case study of the online discussions in Decidim Barcelona*, in G.L. CIAMPIGLIA, A. MASHHADI, T. YASSERI (eds.), *Proceedings. Part II*, Social Informatics 9th International Conference, Oxford, UK, 13-15 settembre 2017, Springer, Cham, 2017, pp. 277-287; I. PEÑA-LÓPEZ, *Shifting participation into sovereignty: the case of decidim.barcelona*, Huygens Editorial, Barcelona, 2019.

¹⁰⁴ P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, cit., pp. 480-481.

¹⁰⁵ Esistono altre due piattaforme digitali per la consultazione dei cittadini nel panorama nazionale italiano; si tratta di “ParteciPA” e di “Consultazione.gov”, entrambe promosse dal Dipartimento per la Funzione Pubblica e dal Dipartimento per le Riforme Istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma si ritiene che rientrino più propriamente nel concetto di “open government” o “e-government”.

¹⁰⁶ G. DI COSIMO, *La partecipazione nell’era digitale*, cit., pp. 237-238.

La piattaforma consente la raccolta digitale delle firme che può essere effettuata attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o sistemi similari previsti dall'art. 65, comma 1, lettera b) del Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), quali la carta d'identità elettronica (CIE) o la Carta Nazionale dei Servizi (CNS)¹⁰⁷. La piattaforma è entrata effettivamente in funzione nel luglio 2024, mentre fino a quel momento era in vigore un regime transitorio previsto dall'art. 38-quater del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, come convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108; in sostanza, dal 1° luglio 2021 fino al luglio 2024, i promotori hanno potuto raccogliere le firme per uno dei referendum previsti dalla Costituzione o per la presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare anche mediante un documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata alla quale era associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Questa innovazione è stata ampiamente criticata in dottrina per aver avuto significativi effetti negativi sulla democrazia rappresentativa¹⁰⁸. In realtà, a ben vedere, nemmeno la tradizionale raccolta di firme sfugge al rischio di un uso strumentale, ovvero alla possibilità di un ricorso intensivo al referendum in funzione oppositiva rispetto al Parlamento, sebbene ciò richieda un maggiore sforzo organizzativo e pratico. Inoltre, da un certo punto di vista, questa preoccupazione rischia di provocare un'eccessiva sopravalutazione dell'impatto delle firme elettroniche (e poi digitali), in quanto si potrebbe sostenere che questo strumento si limiti a facilitare e velocizzare la raccolta delle firme, senza che ciò comporti automaticamente un aumento delle firme, tanto che si registrano casi di proposte di referendum abrogativi che, anche con la possibilità di firmare digitalmente, non hanno raggiunto la soglia necessaria di firme¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Art. 1, par. 341, legge 30 dicembre 2020, n. 178: «Al fine 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, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un apposito fondo, da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri, destinato alla realizzazione di una piattaforma 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, anche mediante la modalità prevista dall'articolo 65, comma 1, lettera b), del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82».

¹⁰⁸ F. PACINI, *Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2021, pp. 942-945, spec. p. 943 ss.; N. ROSSI, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azgaro?*, in *Questione Giustizia*, 15 settembre 2021; N. LUPO, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, School of Government LUISS, Policy Brief, n. 31, 2021, p. 3; F. CLEMENTI, *I correttivi necessari alla deriva della spid democracy*, in *Sole24ore*, 21 settembre 2021; F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2021, pp. 344-355; G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *DPCE Online*, n. 2, 2021, pp. 1529-1542, spec. p. 1534; S. CECCANTI, *Firme elettroniche anche per la presentazione delle liste elettorali: il salto da fare nella "spid democracy", come e perché*, in *Nomos*, n. 3, 2022, pp. 1-8; N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e... per la presentazione delle candidature alle elezioni?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2023, pp. 1-18.

¹⁰⁹ G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, cit., spec. pp. 235-236; R. BORRELLO, *Firma digitale e slow democracy*, in *Nomos*, n. 3, 2021, pp. 1-8; G. DI COSIMO, *Ci salverà la democrazia diretta?*, in ID. (a cura di), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2022, pp. 5-14.

Tuttavia, almeno in alcuni casi, la prassi ha dimostrato come la digitalizzazione delle firme abbia prodotto un rapidissimo aumento del numero di firme per alcuni quesiti referendari presentati proprio nel periodo di entrata in funzione di tale sistema, consentendo in breve tempo di raggiungere la quota prevista dall'art. 75 Cost. di cinquecentomila firme. I casi più eclatanti sono stati legati alla proposta di referendum sul fine vita, che in poche settimane ha superato la cifra di un milione e duecentomila firme, e a quella sulla cannabis che ha varcato la soglia richiesta in una sola settimana, arrivando a superare le seicentomila firme, quasi tutte digitali. In questi casi si tratta di un risultato sorprendente, reso possibile, soprattutto in così poco tempo, dalla possibilità di sottoscrivere le proposte referendarie digitalmente, ma anche dalla presenza di temi percepiti dai cittadini come di interesse urgente, proprio perché, come detto, altri referendum, a parità di condizioni strumentali, non hanno ottenuto la quota necessaria. E inoltre, resta pur vero che, a bilanciamento di questo potenziale rischio, perdura lo stringente vaglio di ammissibilità delle proposte di referendum abrogativi svolto dalla Corte costituzionale, come dimostrano le vicende relative alle questioni sull'omicidio del consenziente (sentenza n. 50 del 2022) e sulla depenalizzazione della coltivazione di cannabis (sentenza n. 51 del 2022) che non sono state giudicate ammissibili dalla Corte costituzionale¹¹⁰.

Nel complesso, la digitalizzazione della raccolta firme per i referendum e l'avvio di una nuova stagione referendaria con la presentazione di diversi quesiti – fenomeno proseguito nel 2024 con la presentazione dei quattro quesiti sul tema del lavoro e di quello sulla cittadinanza, per i quali vi è stato un massiccio utilizzo della firma digitale anche in considerazione delle contingenze temporali, questioni su cui si è votato, senza il raggiungimento del quorum, nel giugno 2025 – hanno sollevato numerosi interrogativi. È stato così evidenziato che vi sarebbe il rischio di una “clickocrazia” o “spid-democracy” che sbilanci la struttura costituzionale del nostro sistema tra democrazia rappresentativa e istituzioni di democrazia diretta proprio a favore di quest’ultima. L’entrata in gioco delle tecnologie digitali avrebbe inoltre reso inadeguato il numero minimo di firme necessarie, ben potendo questo in futuro favorire e facilitare un aumento significativo delle richieste di quesiti referendari potenzialmente in grado di marginalizzare o contestare il ruolo del Parlamento quale sede naturale della rappresentanza politica nazionale. Allo stesso tempo, la relativa facilità di raccolta delle firme potrebbe incentivare i promotori a presentare quesiti sulle questioni più disparate e in numero sovrabbondante, con il rischio di scontrarsi con la rigida giurisprudenza della Corte costituzionale e la prospettiva di un alto tasso di insuccesso delle domande, che potrebbe ingenerare frustrazione e malcontento nei promotori e specialmente nei cittadini sottoscrittori, alimentando ulteriormente il distacco dei cittadini dalla *res publica*.

¹¹⁰ G. DI COSIMO, *La partecipazione nell’era digitale*, cit., spec. pp. 234-236.

Anche volendo considerare l'ipotesi più cauta che si tratti soltanto di una possibilità tecnica per velocizzare e rendere più efficienti le procedure democratiche anziché ravisarvi l'avvento di forme compiute di democrazia digitale, ciò non esclude il rischio di un utilizzo dello strumento referendario come risposta da parte delle forze parlamentari di opposizione – “sconfitte” nelle sedi della rappresentanza con l'approvazione da parte della maggioranza di una certa legge o di un determinato atto con forza di legge – con l'obiettivo di contrapporre il popolo sovrano all'istituzione parlamentare, anche se ciò non sembra al momento essere dimostrato dalla pratica, necessitandosi perciò ancora ulteriori elementi per poter giungere a tale conclusione¹¹¹. Al contempo, anche se la digitalizzazione delle procedure referendarie potrebbe in effetti produrre una compressione molto forte della fase prodromica alla presentazione delle proposte, favorendo una rapida raccolta delle firme necessarie senza che vi sia un adeguato spazio per la discussione democratica e il confronto all'interno dell'opinione pubblica¹¹², si può osservare come, d'altra parte, la firma digitale sia uno strumento in grado di promuovere la partecipazione politica, mentre l'obiezione di una depoliticizzazione del referendum dovuta alla firma digitale non terrebbe conto del fatto che la condivisione del contenuto del quesito referendario (o della legge di iniziativa popolare) non varia a seconda della natura digitale o fisica della sottoscrizione da parte del cittadino¹¹³.

L'ultimo strumento che si intende considerare è il voto elettronico (o “e-voting”), ossia l'utilizzo di tecnologie digitali sia al momento del voto e quindi dell'espressione della preferenza da parte dell'elettore, sia per quanto riguarda le operazioni di scrutinio e quindi di conteggio automatizzato e informatizzato dei voti raccolti¹¹⁴.

Il voto elettronico vede quindi una distinzione fondamentale tra voto elettronico controllato e non supervisionato sulla base delle modalità e del “luogo” di espressione del voto¹¹⁵. Il voto elettronico

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 234-236.

¹¹² Cfr. G. DONATO, [Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover](#), cit.; F. PALLANTE, [Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento](#), cit.

¹¹³ G. DI COSIMO, [La partecipazione nell'era digitale](#), cit., spec. pp. 234-236; A. PARMIGIANI, [Firmare online deve essere un diritto per tutti](#), in *lavoce.info*, 18 febbraio 2022.

¹¹⁴ Recommendation CM/Rec (2017) 5 of the Committee of Ministers to member States on Standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies), Appendix II Glossary of Terms dove l'e-voting è definito come «the use of electronic means to cast and/or count the vote». In questo senso v. in dottrina G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, cit., p. 29; M. ROSINI, [Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulla difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano](#), in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, pp. 1-45, spec. p. 8.

¹¹⁵ In dottrina v. A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005, spec. pp. 173 ss.; A. SARAIS, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Esculapio, Bologna, 2008; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, in T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI (a cura di), *Diritti e Libertà in Internet*, Le Monnier, Firenze, 2017, pp. 425 ss.; A. GRATTERI, [Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia](#), in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015; S. SCAGLIARINI, *Tecnologie informatiche e procedimento elettorale: un matrimonio che s'ha da fare*, in AA. VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, vol. I, *Costituzionalismo, Reti e Intelligenza artificiale*, Consulta Online, 2020, pp. 327 ss.; L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto*

presidiato è quello effettuato dall'elettore di persona presso postazioni – sorvegliate da pubblici ufficiali, per l'appunto “presidiata” – solitamente dotate di terminali digitali dotati di touchscreen come tablet (cd. DRE, *direct recording electronic voting machines*) che raccolgono il voto dell'elettore e lo trasmettono agli uffici elettorali digitalmente attraverso la rete ovvero dispositivi che non registrano il voto in formato digitale ma lo stampano su apposite schede che vengono poi depositate come avviene per il voto cartaceo nelle urne (cd. EBM, *electronic ballot maker*). Il voto elettronico non presidiato prevede, diversamente, la possibilità per l'elettore di esprimere un voto a distanza, cioè in qualsiasi luogo che abbia accesso alla Rete e a Internet utilizzando un qualsivoglia terminale e senza la supervisione di un pubblico ufficiale, ma attraverso apposite app che criptano e firmano digitalmente il voto per garantirne la segretezza e la sicurezza.

Fatta questa breve premessa terminologica, ci sembra opportuno osservare da vicino gli sviluppi del voto elettronico in Italia, anche dal punto di vista pratico, oltre che da quello normativo.

Quanto al primo aspetto, può essere rilevante esaminare l'esperienza della Regione Lombardia, la quale nel 2015 aveva introdotto la possibilità del voto elettronico per il referendum consultivo per via

costituzionale comparato, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2008, pp. 255-275; L. TRUCCO, [Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata](#), in *Diritti dell'informazione e dell'informatica*, n. 1, 2011, pp. 47 ss.; M. ROSPI, *Internet e diritto di voto*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 263 ss.; P. CARLOTTO, *Il voto elettronico nelle democrazie contemporanee*, cit.; G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, cit.; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, cit., pp. 153-189; M. SCHIRRIPA, [Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità](#), in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, pp. 238-248; C. CHIARIELLO, [Voto elettronico e principio di segretezza tra regola ed eccezioni](#), in *Consulta Online*, n. 1, 2023, pp. 59-77; E. COLZANI, [Voto elettronico, problemi di sicurezza e rituali della democrazia](#), in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2023, pp. 265-280; L. SERGIO, *Democrazia elettronica e voto elettronico nel processo di fusione di Comuni*, Clio, Bologna, 2017; L. DE ROBERTIS, *Il diritto alla segretezza del voto telematico*, cit.; V. DESANTIS, [Il dibattito sul voto elettronico tra utilità tecnologiche e perplessità giuridiche: un contemporamento complesso](#), in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2023, pp. 43-69; S. PIAZZA, *Nuove tecnicità di partecipazione elettorale: intorno ad un saggio sul voto elettronico in Italia*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 1, 2012, pp. 83 ss.; S. ELIA, *Alcune questioni problematiche circa il voto elettronico*, in *Ciberypazio e Diritto*, n. 1-2, 2016, pp. 83-106.

legislativa¹¹⁶ (sebbene abrogandola già nel 2018¹¹⁷) e lo aveva sperimentato – si tratta dell'unica esperienza concreta al momento registrata nell'ordinamento italiano – il 22 ottobre 2017 con il referendum consultivo regionale sulla richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. In quell'occasione, l'elemento di novità è stato rappresentato dal fatto che gli elettori hanno votato attraverso supporti elettronici (macchine per il voto sotto forma di tablet) collocati nei consueti seggi elettorali e che lo spoglio dei voti espressi è avvenuto digitalmente, delineando di fatto una forma tipica di voto presidiato. Il giudizio su questa isolata esperienza pratica del voto elettronico appare piuttosto cauto, in quanto a fronte di alcuni aspetti positivi come il tentativo di introdurre e sfruttare le potenzialità dell'innovazione tecnologica per rendere il voto più efficiente e veloce, non sono certo mancate le criticità¹¹⁸, su tutte i molteplici malfunzionamenti, in particolare per quanto riguarda le procedure di verifica delle numerose macchine per il voto e i rallentamenti nelle operazioni di spoglio, giacché i risultati dell'affluenza e dell'esito stesso della votazione sono stati comunicati solo più di un giorno dopo, a scapito della presunta efficienza e della declamata rapidità delle operazioni, tanto che ciò pare essere corroborato anche dal fatto che lo stesso legislatore regionale sia di lì a poco intervenuto per abrogare la legge che prevedeva questa possibilità, lasciando tale sperimentazione un *unicum* nel panorama giuridico italiano. Più recentemente si è tornati a parlare di voto elettronico alla luce di una disposizione contenuta nella legge di bilancio 2020¹¹⁹, che all'art. 1, comma 627, ha previsto l'istituzione di un apposito fondo per il voto elettronico del valore di un milione di euro nel bilancio del Ministero dell'Interno, al fine di

¹¹⁶ Legge regionale 23 febbraio 2015, n. 3, “Introduzione del voto elettronico per il referendum consultivo. Modifiche alla legge regionale 28 aprile 1983, n. 34 (Nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia - Abrogazione l.r. 31 luglio 1973, n. 26 e successive modificazioni)”. Questa legge, introducendo l'art. 26-bis, stabilisce prima di tutto che «[i]l referendum consultivo può essere svolto anche mediante sistemi elettronici e procedure automatiche finalizzate ad accelerare e semplificare le operazioni di voto e di scrutinio. I sistemi e le procedure adottate, oltre ad assicurare una maggiore efficienza, economicità e trasparenza delle consultazioni elettorali, devono garantire il pieno rispetto dei principi costituzionali della personalità, dell'egualianza, della libertà e della segretezza dell'esercizio del diritto di voto. Il sistema individuato deve essere chiaro e comprensibile al fine di consentirne l'utilizzo a tutti gli elettori». La legge regionale, inoltre, delega la disciplina di dettaglio ad un Regolamento della Giunta regionale (si tratta in particolare del Regolamento regionale del 10 febbraio 2016, n. 3, “Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo mediante voto elettronico”), con il quale sono state stabilite: le norme tecniche utili al corretto funzionamento del sistema di voto; le istruzioni relative all'installazione del sistema di voto presso i seggi elettorali e alle operazioni relative allo spoglio dei risultati delle votazioni; la procedura e le modalità di effettuazione del sorteggio delle sezioni per la stampa del voto elettronico; le modalità di voto elettronico a domicilio per gli elettori in particolari condizioni di infermità e che si trovano nei luoghi di cura e di detenzione; le modalità di trasmissione dei risultati delle votazioni; la conservazione dei documenti e dei verbali prodotti, nonché delle memorie elettroniche.

¹¹⁷ La legge regionale 23 febbraio 2015, n. 3 è stata abrogata dall'art. 2, par. 1, lett. b), num. 70) della legge regionale 25 gennaio 2018, n. 5.

¹¹⁸ Secondo A. GRATTERI, *Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia*, cit., p. 16, si è trattato di «un sistema di voto elettronico che tentava di contemporaneare la valorizzazione del potenziale dell'innovazione tecnologica con la certezza del riscontro cartaceo dei voti espressi. Non mancavano però alcune criticità legate innanzitutto alla mancata prescrizione legislativa dell'utilizzo di software open source, all'accesso di tecnici informatici presso la sezione elettorale e al complessivo rinvio al regolamento per tutto ciò che riguardasse le modalità dei controlli di sicurezza sugli apparati di voto».

¹¹⁹ Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

introdurre, in via sperimentale, modalità di espressione del voto in forma digitale, per quanto riguarda le elezioni europee e politiche, per i referendum abrogativi e costituzionali e, con l'intervento dell'art. 38-bis, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, come convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, anche per le elezioni regionali e amministrative. Il successivo comma 628 della legge di bilancio 2020 fa riferimento a un decreto del Ministero dell'Interno, da adottare con il Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, per definire le modalità attuative del fondo e le procedure sperimentali, limitando anche l'ambito di applicazione del voto digitale al voto degli italiani all'estero e dei cd. "fuori sede", vale a dire quegli elettori che per motivi di studio, lavoro o salute si trovano in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali sono effettivamente iscritti¹²⁰.

La sperimentazione era inizialmente prevista per le elezioni regionali e amministrative del 2022, ma è stata rinviata in considerazione della situazione politica internazionale e dei relativi rischi di sicurezza informatica¹²¹, e quindi si è svolta il 13 e 14 dicembre 2023. Si è trattato, in particolare, di una simulazione delle elezioni alla Camera dei Deputati e al Senato che ha coinvolto circa tredicimila italiani residenti all'estero nelle circoscrizioni di Londra, Stoccolma, Monaco e Charleroi (Belgio) o che vi si trovavano anche temporaneamente per motivi di studio, lavoro o salute; alla simulazione ha partecipato circa il 20% degli aventi diritto, ossia 2681 persone, come emerso dall'audizione dell'8 febbraio 2024 tenuta in Commissione Affari costituzionali del Senato dal vice capo del Dipartimento della Direzione centrale per i servizi elettorali del Ministero dell'Interno¹²². Nella stessa audizione è emerso che a fronte di tale partecipazione si sono verificati circa novemila tentativi di intrusione non autorizzati, tutti bloccati secondo il Ministero dell'Interno dalle misure di sicurezza della piattaforma di voto "E-vote", ma risultano essere un elemento piuttosto rilevante nel voler affrontare la questione dei rischi del voto elettronico, come già evidenziato sia dalla comunità scientifica sia dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

In questo senso, i rischi maggiori sembrerebbero riguardare la segretezza e le possibili alterazioni del voto¹²³, tanto che il voto tradizionale espresso fisicamente sulla scheda cartacea continuerebbe ad essere

¹²⁰ Anche se con un po' di ritardo rispetto al termine iniziale di trenta giorni, il Ministero dell'Interno ha finalmente adottato il Decreto ministeriale del 9 luglio 2021 in accordo con il Ministero per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione, con il quale sono state approvate le Linee guida per la sperimentazione delle modalità di voto digitale. Sul punto v. L. TRUCCO, *Le nuove tecnologie salveranno il voto all'estero degli italiani?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, pp. 11 ss.

¹²¹ Decreto-legge 4 maggio 2022, n. 41. Sulle precedenti sperimentazioni vedi L. TRUCCO, *Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale*, cit., pp. 431 ss.

¹²² Cfr. il testo dell'[audizione](#) dell'8 febbraio 2024 tenutasi in Commissione Affari costituzionali del Senato.

¹²³ G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, cit., spec. p. 233, che riporta un passaggio della Lettera ai Governatori e ai Segretari di Stato sull'insicurezza del voto online, [Lettera del Centro EPI AAAS e dei principali esperti in cybersecurity e informatica](#), 9 aprile 2020: «Scienziati ed esperti di sicurezza esprimono preoccupazione per una serie di potenziali vulnerabilità che devono affrontare qualsiasi piattaforma di voto su Internet, inclusi malware e attacchi denial of service; autenticazione degli elettori; protezione e anonimizzazione delle schede elettorali; e come vengono gestite le schede

l'opzione migliore per garantire la segretezza del voto, nonostante i tentativi di applicare la nuova tecnologia *blockchain* anche al voto¹²⁴. Infatti, per quanto riguarda la possibilità di manipolazione del voto, potrebbe trattarsi di un rischio che si ritiene accettabile nel caso del voto degli italiani all'estero nell'ipotesi che si tratti di elezioni con un numero di votanti significativamente ridotto¹²⁵. Per quanto riguarda la segretezza, invece, il problema si pone sicuramente con il voto non presidiato insieme alle questioni relative all'affidabilità e alla sicurezza dei sistemi informatici¹²⁶, mentre il voto elettronico presidiato sembrerebbe offrire maggiori garanzie di segretezza al momento dell'espressione del voto¹²⁷, sebbene le attuali soluzioni tecnologiche presentino rischi anche per quest'ultimo sistema di voto in quanto attualmente non sarebbero ancora in grado di conciliare in maniera sufficientemente adeguata i requisiti di segretezza e verificabilità del voto¹²⁸.

4. Alcune riflessioni conclusive: dove va la democrazia digitale?

Come emerso nelle pagine precedenti, se la dottrina giuridica e le istituzioni (europee e nazionali) hanno palesato un cauto ottimismo rispetto alla democrazia digitale – estendendone il concetto fino a ricomprendere tutte quelle pratiche democratiche e partecipative nelle quali le tecnologie digitali possono favorire un maggiore coinvolgimento dei cittadini nel processo politico-decisionale – la prassi ha mostrato, invece, un processo di implementazione degli strumenti di partecipazione democratica digitale ancora molto ridotto e circoscritto, anche in ragione delle problematicità e delle difficoltà legate a taluni aspetti della democrazia digitale, anch'essi messi in evidenza nel corso di questo studio, come, ad esempio, il *digital divide* e l'effettiva possibilità di un equo accesso a tali strumenti, i rischi che le tecnologie pongono

contestate. È importante sottolineare che non c'è modo di condurre un audit valido dei risultati a causa della mancanza di un registro cartaceo significativo verificato dagli elettori. Se si utilizza un'architettura blockchain, sorgono seri interrogativi su quali contenuti sono memorizzati al suo interno, su come la blockchain viene decrittografata per l'accesso pubblico e su come i voti vengono infine trasferiti a un qualche tipo di record cartaceo durevole. Nessuna prova scientifica o tecnica suggerisce che qualsiasi sistema di voto su Internet possa o affronti queste preoccupazioni».

In dottrina v. M. ROSINI, [Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulla difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano](#), cit.; 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.eu*, 29 settembre 2021; F. BUCCAFURRI, [Luci e ombre del voto elettronico](#), in *ICT Security Magazine*, 18 ottobre 2017.

¹²⁴ E. CATERINA, M. GIANNELLI, [Il voto ai tempi del Blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico](#), in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, pp. 1-16, spec. p. 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». Sul punto v. anche G. GOMETZ, M. FOLARIN, *Voto elettronico presidiato e blockchain*, in *Ragion pratica*, n. 2, 2018, pp. 317-328, spec. p. 327.

¹²⁵ G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, cit., spec. p. 233; C. FUSARO, *L'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e le sue modalità applicative*, in *Astrid Rassegna*, n. 7, 2022, spec. p. 11.

¹²⁶ G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, cit., pp. 75 ss.

¹²⁷ L. TRUCCO, [“Segretezza del voto nell'identificabilità del votante” nelle società tecnologicamente complesse](#), in *MediaLaw*, 9 maggio 2013, p. 2.

¹²⁸ G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, cit., p. 233.

con riferimento alla cibersicurezza e alla vulnerabilità dei sistemi specialmente in relazione alla tutela dei diritti fondamentali, ovvero i possibili abusi che potrebbero far derivare dagli strumenti della democrazia elettronica forme di “democrazia campionaria” o finanche di “populismo digitale”.

Sebbene si sia delineata molto chiaramente la “natura” dell’e-democracy come forma integrativa e complementare rispetto alla tradizionale democrazia rappresentativa diffusa negli odierni ordinamenti costituzionali, non bisogna affatto sottovalutare il rischio che la democrazia digitale possa, in una sorta di eterogenesi dei fini, ulteriormente indebolire le istituzioni della democrazia rappresentativa, la quale, di fronte alla modernità e all’immediatezza degli strumenti della democrazia elettronica, rischia di risultare meno “performante” agli occhi dei “nativi digitali” e non in grado di affrontare prontamente ed efficacemente le nuove sfide della contemporaneità. L’avvento dell’era digitale sta profondamente modificando il contesto in cui si muovono gli ordinamenti giuridici democratici e le carte costituzionali su cui i primi si fondano, sicché sono le stesse istituzioni rappresentative a mostrarsi in affanno anche nel sapersi adeguare alle mutazioni fattuali dalle quali sono circondati. Si pensi ai parlamenti – essenza della democrazia rappresentativa – i quali rischiano di non essere in grado di regolare i nuovi fenomeni e strumenti dell’era digitale e di finire marginalizzati nel difficile rapporto dialettico che si sta instaurando tra i tradizionali ordinamenti giuridici costituzionali e i nuovi centri di potere privato digitale delle piattaforme e dell’intelligenza artificiale.

Se a questi elementi critici si aggiungono il contesto post-pandemico e gli eventi politico-internazionali di questi anni, lo scenario pare ulteriormente aggravato da una seria possibilità di forme di regressione democratica, la quale potrebbe minare la (già debole) fiducia nelle istituzioni e il rapporto di queste con i cittadini¹²⁹.

Sarebbe facile a questo punto abbandonarsi al “pessimismo dell’intelligenza”, ma appare più sensato provare ad affidarsi all’“ottimismo della volontà”¹³⁰, proprio laddove bisognerebbe ripartire (nuovamente) dal valore utopico del costituzionalismo nel fondare e limitare il potere e garantire i diritti fondamentali anche (e soprattutto) nel nuovo contesto digitale – in quello che è stato definito come “costituzionalismo digitale”¹³¹ – al fine di invertire quelle tendenze poc’anzi delineate e provare a declinare

¹²⁹ E. LONGO, *Rivoluzione digitale e sviluppi della partecipazione democratica nell’Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, pp. 1309-1330, spec. pp. 1329-1330.

¹³⁰ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Quaderno 1 (XVI) 1929-1930, Torino, Einaudi, 1975, par. 63.

¹³¹ Non è questa la sede per affrontare tale argomento; v. almeno, tra i contributi più recenti, O. POLLICINO, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023, pp. 569-594; V. CAVANI, *Nuovi poteri, vecchi problemi. Il costituzionalismo alla prova del digitale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2023, pp. 223-248; O. CARAMASCHI, *Il costituzionalismo al cospetto dell'intelligenza artificiale: nuove sfide, quali soluzioni?*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2025, pp. 29-51; A. LAMBERTI, *Costituzionalismo digitale, poteri delle piattaforme, intelligenza artificiale e democrazia*, in *Consulta Online*, n. 2, 2025, pp. 1083-1116; P. PILUSO, *Poteri privati, diritti fondamentali e interessi legittimi: costituzionalismo digitale e “amministrativizzazione” del potere privato*, in *Consulta Online*, n. 2, 2025, pp. 1047-1082; C. SPINIELLO, *È (ancora) tempo di costituzionalismo digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2025, pp. 579-599.

una strategia (anche globale) nella quale le tecnologie digitali possano rappresentare, se adeguatamente progettate e presidiate da processi democratici caratterizzati da trasparenza e inclusività, una risorsa in grado di rafforzare la partecipazione politica e democratica dei cittadini, invertire la regressione democratica attraverso forme di comunicazione e dialogo tra i diversi livelli di governo, le istituzioni e i cittadini. Se questo non accadrà il rischio potrà essere il sopravvento dei poteri privati digitali e di forme politiche non democratiche, specialmente a livello globale, in grado di minacciare i diritti fondamentali e la tenuta degli ordinamenti costituzionali.

Una sfida difficile, ma ineluttabile, specialmente per i costituzionalisti.