



## *Corte Costituzionale*

*Lectio magistralis del Presidente Prof. Franco Gallo*

*“Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione”*

svolta a chiusura del Festival *Lector in fabula* organizzato dalla Fondazione Giuseppe Di Vagno

---

*Conversano, domenica 15 settembre 2013*

SOMMARIO: **1.** Una breve premessa – **2.** Il declino della democrazia rappresentativa e le prime limitate esperienze di democrazia digitale – **3.** Può la democrazia digitale sostituire – e non solo integrare – la democrazia rappresentativa? – **4.** Alcune conclusioni interlocutorie sui costi e i benefici della rete – **5.** La regolamentazione della rete secondo un paradigma costituzionale.

### **1. – Una breve premessa.**

Prima di affrontare da giurista il complesso tema della Democrazia 2.0., e cioè della democrazia del futuro prossimo o dell'era digitale, mi pare opportuno soffermarmi, sia pur brevemente, sul modello di democrazia rappresentativa attuato in Italia, sulle sue attuali caratteristiche e, soprattutto, sui difetti che, secondo gli addetti ai lavori, tale modello ha mostrato nella sua applicazione concreta.

Non è certo un'impresa facile, perché lo stesso concetto generale di democrazia è stato molto discusso sul piano sia giuridico-costituzionale che politico e sociologico (vedi, per tutti, Ferrajoli, *Poteri selvaggi*, Roma – Bari, 2011). In questi ultimi anni è stato addirittura oggetto di profonde critiche anche sul piano del linguaggio, tanto che spesso lo si è associato al prefisso post (*Postdemocrazia* è il titolo di un fortunato saggio di *Colin Crouch*, Roma - Bari, 2009) e si è guardato a ciò che il futuro può offrirci “dopo” e “oltre” la democrazia, specie dopo l'avvento della rivoluzione informatica. È un dato di fatto, del resto, che si parli sempre meno di democrazia *tout court* e che – consapevoli della debolezza del termine – la si aggettivi in funzione del tema che si intende trattare. La si definisce così, oltre che «rappresentativa», anche «liberale», «parlamentare», «elettorale», «politica», «sociale», «digitale» «formale» o «sostanziale», «diretta» o «indiretta», «procedurale», «deliberativa» e così via.

Il che non esclude, comunque, l'opportunità di interrogarci sulle ragioni del declino del modello italiano di democrazia rappresentativa. Solo avendo presenti tali ragioni ci si può, infatti, domandare se eventuali iniezioni di democrazia diretta, fondate su referendum propositivi e su comunicazioni correttamente diffuse via Internet, possano correggere in senso più partecipativo l'attuale sistema, o addirittura – come taluno sostiene – possano porre le basi per un suo definitivo superamento.

## *2. – Il declino della democrazia rappresentativa e le prime limitate esperienze di democrazia digitale*

Quando si parla di democrazia rappresentativa si ha riguardo di solito ad un sistema in cui il popolo ha il potere di assumere, tramite rappresentanti, le decisioni pubbliche, ossia ad un sistema di delega che seleziona i rappresentanti dei cittadini attraverso le elezioni. Ricordo che una definizione così ristretta in termini di democrazia elettorale ha offerto, in un primo momento, argomenti per dimostrare la scarsa idoneità di un tale modello a rispondere alle istanze partecipative. Si è rilevato, infatti, che fondare l'essenza della democrazia solo sulle elezioni avrebbe l'effetto di ridurre l'esercizio della sovranità dei cittadini alla sola manifestazione di voto, e cioè al compimento di un atto della durata di pochi minuti, reiterato a distanza di anni. Così intesa, la democrazia rappresentativa tende, in effetti, ad essere solo una democrazia formale, mediatizzata, una sorta di oligarchia democratica svuotata dei contenuti sostanziali che le dovrebbero dare significato: la reale partecipazione politica, l'accesso ai diritti di cittadinanza e la tutela dei diritti fondamentali e delle libertà individuali.

In verità, la metamorfosi della democrazia formale rappresentativa, intervenuta nella seconda metà del secolo scorso, ha consentito di superare o comunque attenuare, per un certo periodo di tempo, queste critiche, quanto meno sul fronte della partecipazione. In quegli anni si sono, infatti, recuperati importanti elementi di partecipazione sociale attraverso il passaggio dal parlamentarismo del primo Novecento – che era espressione di un governo oligarchico di notabili eletti a loro volta da notabili – alla democrazia dei partiti o delle ideologie. Con l'avvento del suffragio universale, in effetti, la rappresentanza è stata espressa dai partiti in quanto organizzazioni di massa, dotate di entità strutturate, comunicanti in modo permanente con la società civile e, quindi, con gli elettori. Nella democrazia dei partiti del secondo Novecento si votava per un partito prima che per la persona e per la persona in quanto candidata di un partito; e ciò, pur continuando il rappresentante eletto, in quanto fiduciario e non portavoce degli elettori, ad esercitare un grado più o meno ampio di autonomia personale.

In Italia questo sistema però si dissolve a partire dagli anni Novanta per le ragioni a tutti note, che non è il caso qui di ricordare. Gli storici e i politologi ci dicono che i partiti di massa, lungi dallo svolgere la loro funzione di mediazione, si sono trasformati in oligarchie all'interno dello Stato e, molto spesso, in centri di potere autoreferenziali. Travolti da un'onda di sfiducia, provocata anche da estesi fenomeni corruttivi, essi vanno in crisi insieme alla prima Repubblica. Subentra allora quella che un apprezzato storico francese, Bernard Manin (*Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010), chiama «la democrazia del pubblico» (*audience democracy*), in cui i partiti lasciano ampio spazio alla personalizzazione e la comunicazione, in qualunque modo realizzata, prende il posto dell'organizzazione: da una parte, le identità collettive, garanti della partecipazione, si indeboliscono e sono compensate dalla fiducia personale diretta; dall'altra, il rapporto con la società civile e con gli elettori passa sempre più attraverso i media e il marketing politico.

In altri termini, i partiti si allontanano dalla società e, nel contempo, si convertono in comitati elettorali al servizio di un capo, il quale sviluppa il rapporto con i cittadini e la società servendosi di sofisticate tecniche comunicative. Manin – ma non solo lui – parla, appunto, di «democrazia del pubblico» perché lo spazio della rappresentanza coincide con lo scambio tra *leader* e opinione pubblica a scapito della partecipazione sociale.

L'approdo alla «democrazia del pubblico» non significa, però, che i partiti siano scomparsi. Significa solo che essi tendono a riorganizzarsi intorno ai *leader* e, seppur indeboliti, operano ancora da attori necessari, soprattutto nei luoghi in cui si realizza la democrazia rappresentativa, e cioè nelle competizioni elettorali e in Parlamento. La differenza principale rispetto al passato è, dunque, che i partiti – nell'attuale situazione di disorientamento politico di massa – sono anzitutto al servizio di un *leader* o di un candidato. Si pensi ai partiti di Di Pietro e di Berlusconi.

Tutti abbiamo percepito che dietro questa svolta si nasconde il pericolo del populismo, ossia la tentazione di affidare i nostri destini ad un capo carismatico, che fa in continuazione promesse di salvezza. Senza fare esempi recenti, è sufficiente ricordare lo *slogan* coniato dal *People Party* nel 1894 e richiamato da Ilvo Diamanti nella sua introduzione al libro di Manin. La promessa fatta balenare allora da quel partito era quella di «Una vita più ricca, più felice, più piacevole e sicura per ogni cittadino». L'effetto è stato, il più delle volte, la sottovalutazione dei congegni garantistici perché essi, nelle intenzioni dei populistici, avevano il grave difetto di rendere inefficienti i sistemi democratici, anziché potenziarli. Questo aspetto del problema è stato ben colto fin dai tempi antichi. Nel libro quarto della *Politica* Aristotele scriveva che i populistici «criticano i magistrati sostenendo

che giudice deve essere il popolo. Di conseguenza tutte le magistrature si sfasciano perché dove le leggi non governano non c'è costituzione”

Ciò non vuol dire che la partecipazione politica sia inevitabilmente declinata insieme ai partiti di massa. Significa, più semplicemente, che la partecipazione istituzionale – in particolare quella elettorale – si è ridotta ed è stata sostituita da altre forme di partecipazione. Prova ne sono gli alti livelli di astensionismo elettorale registrati in Italia in questi ultimi anni e la contemporanea emersione di esperienze di *governance* come il governo negoziato e condiviso in ambito territoriale. In questo contesto si è assistito allo sviluppo di movimenti di protesta e rivendicativi che hanno coinvolto, e tuttora coinvolgono, ampie componenti della società. Basti pensare ai movimenti, a base più o meno locale, come quelli del cosiddetto “no TAV”, alle dimostrazioni del cosiddetto “popolo viola”, ai girotondi spontanei, alle manifestazioni all’insegna dello slogan “Se non ora quando?”. Soprattutto – ed è ciò che qui più interessa – i nuovi media, la Rete, Internet, il web, i social network come Facebook e Twitter, i blog canals hanno sottratto il controllo e la gestione della comunicazione, anche politica, ai centri tradizionali di potere, favorendo nuove forme di partecipazione e, comunque, innovando quelle tradizionali.

Potenzialmente, questi nuovi media e la tecnologia della Rete sono in grado di modificare radicalmente gli attuali strumenti di democrazia rappresentativa, aprendo, almeno teoricamente, la via a forme di democrazia diretta deliberativa piena: quella che, nel gergo degli internauti, dovrebbe costituire la Democrazia 2.0. È indubbio, infatti, che la Rete si sta progressivamente imponendo come il mezzo più rapido e continuativo di consultazione, informazione e contatto tra cittadini e quindi, almeno in astratto, di maggiore partecipazione alla vita democratica. Oggi, un quarto della popolazione mondiale è in rete e un miliardo di cittadini ha un profilo su Facebook. Stante la crisi dei partiti e nel vuoto della politica, non deve meravigliare che Internet offra maggiori possibilità di vita sociale e di connessione tra persone.

Esperienze positive di democrazia digitale, seppur limitate, sono presenti da tempo nel mondo occidentale. Si pensi alle *Consensus conferences*, ai *Town meeting* del New England, alle Assemblee pubbliche che governano l’85% delle municipalizzate svizzere, alle giurie civiche di Berlino, alla consultazione pubblica aperta nel 2007 dal governo neozelandese sulla riforma del corpo di polizia, alle iniziative legislative popolari a firma elettronica promosse dal governo finlandese nel 2013, alla recentissima apertura di una consultazione pubblica *on line* da parte del Governo italiano sulla riforma della Costituzione.

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

Il ricorso al canale telematico pone, peraltro, importanti questioni di ordine politico, sociale e costituzionale, che, se non risolte in un contesto di democrazia rappresentativa, potrebbero, a mio avviso, pregiudicare il conseguimento degli appena ricordati vantaggi partecipativi.

La prima questione deriva dal fatto che l'avvento della Rete, pur aumentando formalmente i canali di partecipazione, può avere l'indesiderabile effetto di ingrandire, anziché ridurre, i difetti della «democrazia del pubblico». Come rileva Ilvo Diamanti, l'uso assiduo ed esteso di Internet a fini di propaganda politica da parte di singoli movimenti organizzati potrebbe, infatti, moltiplicare la personalizzazione anziché scoraggiarla, dando visibilità a figure dotate di particolari capacità di attrazione e comunicazione personale. È questo il caso del partito-movimento superpersonale di Beppe Grillo.

La seconda questione consegue al fatto che la Rete non sempre favorisce la discussione pubblica e la mediazione che dovrebbero svolgersi nella società civile o in Parlamento. Infatti, la creazione sul web di gruppi in base a legami di affinità tra “amici” e di ostilità contro “comuni nemici” avviene fuori dal tradizionale circuito politico, riduce la possibilità di incontro tra opposti schieramenti e quindi allarga, non sana, la frattura tra le comunità. Viene così favorita la tendenza a “schierarsi” sulla base di *slogan* piuttosto che a instaurare un dialogo ponderato. Né può dirsi che, ai fini elettorali, Internet costituisca necessariamente uno strumento di partecipazione più efficace di quelli tradizionali, pur essi carenti. Basti pensare che alla consultazione avviata in Rete dal Movimento 5 Stelle per individuare i propri candidati al Parlamento (le cosiddette “parlamentarie”) hanno partecipato solo 25.000 persone; con la conseguenza che proprio coloro che intendevano fondare sulla democrazia diretta digitale – quale migliore strumento di partecipazione politica – la scelta dei candidati, si sono trovati, alla fine, ad avere una lista da sottoporre al voto degli elettori decisa da un numero estremamente esiguo di persone.

Queste considerazioni inducono inevitabilmente a porre la seguente domanda di fondo: è possibile in un prossimo futuro abbandonare del tutto – come taluno vorrebbe – il modello della democrazia indiretta rappresentativa affidandosi alle suggestioni della democrazia diretta digitale e ai referendum non solo abrogativi ma anche propositivi? Ed è possibile giustificare questa preferenza con il solo fatto che tali strumenti hanno il vantaggio di essere rapidi, continui, senza formalità procedurali né limiti di oggetto?

La risposta – almeno a mio avviso – non può che essere negativa; a condizione, però, che il sistema politico si rinnovi e utilizzi, meglio e correttamente, lo strumento della Rete.

Questa risposta trova la sua giustificazione nel fatto, già messo in evidenza, che da sola la democrazia elettronica per sua natura non favorisce, anzi tende ad ostacolare, quei processi

deliberativi ponderati e quella efficace interazione tra le parti politiche che sono l'essenza e, insieme, la ragione di ogni moderna democrazia parlamentare. L'avvento della democrazia diretta digitale, in luogo di quella rappresentativa, imporrebbe, infatti, necessariamente l'abolizione di uno dei capisaldi del nostro sistema costituzionale: il divieto del mandato vincolante previsto dall'art. 67 Cost. con riferimento alla rappresentanza politica generale. Questo mandato, come teorizzato e messo in pratica dal Movimento 5 Stelle, è sicuramente compatibile con la Rete, ma è altrettanto sicuramente inconciliabile con le istituzioni rappresentative parlamentari che vogliamo salvare e solo parzialmente riformare.

A prima vista, esso sembrerebbe in astratto un sistema ideale, perché identifica puntualmente la volontà del rappresentante eletto con quella del rappresentato elettore. Tra l'altro, esso non è una novità storica assoluta, essendo stato previsto da Robespierre e, dopo, da Lenin nella Costituzione sovietica del 1915. A meglio ragionare, però, ci si rende conto che la democrazia parlamentare è anche e soprattutto mediazione e ricerca del compromesso tra le forze politiche. E se la mediazione, come ci ha insegnato Kelsen (*Il primato del Parlamento*, Milano, 1982), significa ascoltare, nella formazione delle leggi, le ragioni degli altri e, perciò, approfondire e rimeditare le proprie, è evidente che introdurre il mandato vincolante significherebbe perdere il luogo della sintesi e, dunque, sopprimere di fatto quel presidio della democrazia moderna, in qualunque forma declinata, che è il Parlamento.

Semmai, nell'alternativa radicale fra mandato rigidamente vincolato e mandato assolutamente libero, si potrebbe individuare – come suggerisce M. Ainis (*Sette profili di diritto pubblico*, Napoli, 2011) – una via intermedia, costituita dalla revoca degli eletti. Questo istituto (denominato *recall* nei Paesi di lingua inglese) esiste negli Stati Uniti, in Canada, in Svizzera, in Giappone e in numerosi Paesi dell'America latina e permette ai cittadini di far valere la responsabilità politica degli eletti facendoli decadere dalla loro carica in corso di mandato – e non dunque attraverso la non-rielezione nella legislatura successiva – all'esito di una procedura rigorosa e di difficile attivazione. Il *recall* è formalmente diverso dal regime del mandato vincolante, perché non fa venire meno la libertà della funzione parlamentare e conserva in vita gli atti compiuti dal parlamentare revocato. Ma è pure diverso dal divieto di mandato imperativo, che, di fatto, anche nei casi di più evidente tradimento da parte del parlamentare della volontà dei suoi elettori, non consente di rimuoverlo nel corso della legislatura, ma solo di non rieleggerlo per la successiva.

La sopravvivenza della democrazia rappresentativa rigenerata dal fattore tecnologico richiede non solo l'intangibilità della funzione parlamentare quale regolata da tutte le costituzioni dei paesi occidentali, ma anche il recupero del perduto ruolo di mediazione dei partiti. Questi,

infatti, non possono rimanere ciò che sono adesso. Dovrebbero modernizzarsi ed assumere struttura e funzione diverse. Dovrebbero, cioè accettare di diventare porosi e permeabili, rafforzati nella loro capacità di elaborazione politica dal contributo di associazioni, centri studi e fondazioni di origine non correntizia, aventi esclusivo fine di ricerca. Dovrebbero tornare ad essere associazioni di base, generate da comuni opzioni ideali ed in grado di promuovere, grazie alla vita associativa e con l'ausilio della Rete, l'impegno collettivo, la passione politica e la ridefinizione del rapporto tra formazione della conoscenza e decisione politica. L'importante è che recuperino la loro capacità di formare e selezionare i dirigenti politici, si aprano al confronto e al controllo di tutti i soggetti interessati alle decisioni pubbliche, concorrendo a formare governi che interpretino realmente le esigenze e le aspettative dei cittadini.

In questo contesto, i partiti sarebbero non più gli esclusivi protagonisti della scena politica, ma soggetti che utilizzano essi stessi la Rete e concorrono con essa alla formazione dell'opinione pubblica e della cosiddetta cittadinanza digitale, senza essere sovrastati o sostituiti dal web. Così la democrazia rappresentativa parlamentare può trovare nuova linfa ed essere integrata e migliorata, ma non soppiantata, dalla democrazia digitale.

Che quest'ultima non sia in grado di sostituire del tutto la democrazia rappresentativa deriva, del resto, dalle seguenti due ulteriori circostanze, che qui solo accenno. La prima riguarda il cosiddetto *digital divide*, e cioè il divario tecnologico fra le diverse generazioni e i diversi contesti economici e sociali; *divide* che – almeno nel presente momento – non consente alla Rete di estendersi con la dovuta uniformità e generalità. La seconda circostanza è che le manifestazioni di volontà veicolate nel cyberspazio attraverso la Rete possono prestarsi con molta facilità a manipolazioni, senza che a queste si possa porre rimedio con interventi legislativi e amministrativi mirati e tempestivamente applicabili. Svilupperò meglio più avanti quest'ultimo aspetto, quando affronterò il tema della regolamentazione di Internet.

#### 4. – *Alcune conclusioni interlocutorie sui costi e i benefici della rete.*

A questo punto si può chiudere il discorso sulle ragioni della crisi della democrazia rappresentativa e sui costi ed i benefici del possibile innesto in essa di elementi della democrazia digitale. Dovendo formulare delle sintetiche conclusioni, si può dire che, allo stato attuale, la democrazia digitale può essere un bene e, nello stesso tempo, un male.

Può essere un bene se la Rete è vista come un essenziale strumento di maggiore partecipazione che colmi parzialmente la lacuna prodotta dalla crisi dei partiti e ne aiuti la ripresa; come un indispensabile veicolo del fondamentale diritto di informare e di essere informati; come un

ulteriore mezzo di controllo degli elettori sugli eletti; come, infine, una moltiplicazione della capacità di iniziativa dei cittadini. Rosanvallon (*La contredémocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris 2006) parla al riguardo di funzioni che danno corpo alla “controdemocrazia”, vale a dire il vigilare, l’impedire e il giudicare.

Possono farsi numerosi esempi di uso della Rete in questo senso. In Marocco, nella primavera del 2011 è stata creata una piattaforma informatica cui hanno aderito 150.000 cittadini, tanto da costringere il comitato della revisione costituzionale a tener conto della loro opinione. In Islanda, tra il 6 aprile ed il 29 luglio 2011, 25 cittadini sono stati incaricati dal Parlamento nazionale di elaborare una bozza di Costituzione e questi cittadini lo hanno fatto tramite i social media, una pagina su *Facebook*, in cui chiunque metteva in circolo proposte e commenti alle proposte di altri. Si tratta, del resto, di un fenomeno che si verifica non da oggi: è stato grazie a *Twitter* che abbiamo avuto notizia dei movimenti di opposizione iraniani nel 2009 o in quello tunisino iniziato il 17 dicembre 2010 con la morte di Mohamed Bouazizi. È per mezzo di *Facebook* che abbiamo partecipato emotivamente alla manifestazione di protesta in Colombia nel febbraio 2008 contro le FARC. La campagna di denuncia contro la corruzione condotta dall’avvocato russo Alexei Navalny, ora candidato a sindaco di Mosca, si è fortemente avvantaggiata del ricorso a *Twitter*. Per non parlare poi del fenomeno *WikiLeaks*: secondo alcune fonti di informazioni le rivelazioni di tale organizzazione avrebbero addirittura contribuito ad alimentare le sommosse tunisine.

Ma la democrazia digitale può essere anche un male e i suddetti benefici potrebbero annullarsi se la Rete non ha una sua disciplina a livello di garanzie costituzionali; se resta, cioè, in mano ad una aristocrazia del web, ad una *élite* capace di gestirla senza controllo pubblico e, quindi, di determinare i comportamenti altrui e minare la sicurezza sui procedimenti e sul voto.

Dipendono, in ultima analisi, da noi – ossia dai governi, dai governati e dalle autorità internazionali dotate di influenza e di potere normativo – l’uso che si farà della democrazia digitale e l’individuazione delle modalità della sua integrazione in quella rappresentativa. Come ho già detto e dirò meglio più avanti, non sarà un compito facile, dato il carattere planetario, difficilmente regolabile e controllabile, dello strumento telematico.

Ciò sposta la nostra attenzione sullo specifico tema della regolamentazione della Rete negli ordinamenti interno e internazionale.

##### **5. – *La regolamentazione della rete secondo un paradigma costituzionale.***

Il problema che si pone al riguardo – che tocca la nozione stessa di democrazia in senso sostanziale – è quello di come costruire un sistema giuridico, nazionale ed internazionale, secondo



un paradigma costituzionale che tuteli il diritto di accesso alla Rete e, nello stesso tempo, ponga limiti ai possibili abusi di essa da parte sia dei gestori che degli utilizzatori. L'obiettivo che con tale disciplina si dovrebbe raggiungere è quello di tutelare il diritto fondamentale di informazione, evitare possibili strumentalizzazioni del flusso di informazioni da parte di terzi, rendere attendibili quelle diffuse senza controllo, garantire, insomma, a livello costituzionale la sicurezza delle persone e degli Stati dagli abusi del sistema informatico.

È, a mio giudizio, inaccettabile la posizione di J. P. Barlow, il quale, senza essere sfiorato da alcun dubbio, nega l'esistenza di tale problema, ritenendo prevalente l'assoluta libertà di navigare rispetto alla tutela dei suddetti diritti. Questa sua posizione ben risulta dalla seguente provocatoria intimazione, da lui rivolta agli Stati già nel lontano 1996: «A nome del futuro chiedo a voi di lasciare il passato alle spalle. Non siete benvenuti in mezzo a noi. Io dichiaro che stiamo costruendo lo spazio sociale globale perché questo sia libero da ogni tirannia che voi cercherete di imporci. Non avete alcun diritto morale per regolare né alcuna ragione per conservare alcun metodo di coercizione» (*Febbraio 1996, <http://homes.eff.or/~barlow/Declaration-Final.html>, 1996*).

Tale presa di posizione non mi convince per le stesse ragioni per cui non mi convincono quelle tesi - meno radicali nel tono, ma nella sostanza analoghe - riconducibili al pensiero di Gunther Teubner. Secondo tale autore, la regolamentazione della Rete dovrebbe essere solo il frutto della stessa società civile e delle dinamiche sociali ed economiche da essa prodotte, dalle quali dovrebbero emergere «costituzioni civili» che prevalgono come fonte normativa sui tradizionali poteri politici e costituzionali. Nella mente di tale autore, queste forme di autoregolamentazione dovrebbero superare la logica politica degli Stati per imporre nella sostanza il dominio dei regimi privati globali, vale a dire di quel diritto prodotto esclusivamente dagli stessi portatori degli interessi settoriali del mercato. In altri termini, per Teubner, come l'economia internazionale risponde alla *lex mercatoria* prodotta dalla comunità degli affari, così Internet dovrebbe essere affidata ai processi spontanei di autoregolazione riconducibili ad una *lex digitalis*.

Non mi pare, però, una soluzione accettabile affidare alle multinazionali informatiche il futuro dei diritti politici, civili e sociali nel mondo virtuale del cyberspazio. Se si seguisse la via della spontanea autoregolamentazione indicata da Teubner, si correrebbe infatti il rischio di concentrare i poteri e le risorse nelle mani delle società multinazionali e degli Stati dominanti, i quali avrebbero così il vantaggio di utilizzare Internet solo per i propri interessi.

Ha ragione Rodotà (*Una costituzione per Internet*, in *Politica del diritto*, 2010) quando sostiene che la tesi di Teubner porta inevitabilmente ad un "medioevalismo istituzionale" e rivela l'incapacità di elaborare categorie interpretative atte a far fronte ai problemi del presente. Sarebbe

come lasciare la tutela dei diritti in Rete solo all'iniziativa dei soggetti privati, i quali, in assenza di altre iniziative, appariranno come le uniche istituzioni capaci di intervenire. Sarebbe, in particolare, come accettare una privatizzazione del governo di Internet senza che altri attori, ai livelli piú diversi, possano dialogare e mettere a punto regole comuni. Dice bene G. Azzariti (*Internet e Costituzione*, 18 febbraio 2011) che in questa situazione tutto avverrebbe, meno che configurare una cittadinanza elettronica democratica.

Per evitare questi risultati non resta, quindi, che prendere atto che viviamo ancora in un'epoca tecnologica in cui manca una disciplina *super partes* che garantisca con pienezza, senza discriminazioni e a livello planetario, i diritti fondamentali di informazione dei cittadini e le libertà degli utenti. Ed occorre anche prendere atto che la questione della democrazia di Internet può essere risolta solo costituzionalizzando la Rete nel senso di porre tali diritti fondamentali al centro del potere informatico degli Stati e delle *corporations*. Il che – lo ripeto – dovrebbe avvenire non affidandosi alle regole spontanee del mercato, ma regolando tali diritti e tali libertà con norme costituzionali sia statali sia sovranazionali. La protezione del diritto di informare e di essere informato e della libertà di navigare dovrebbe essere, in particolare, rimessa agli interventi degli Stati, delle comunità internazionali e dei giudici, con il fine precipuo di rimuovere le disuguaglianze nell'accesso alla Rete e nell'utilizzazione della stessa. Non sarà facile ed è forse utopistico, essendosi in questi ultimi anni appannata nel mondo la fede nelle istituzioni e nella loro capacità di plasmare il futuro e di indirizzare la vita quotidiana. Ma non vedo, allo stato, altra via da seguire.

5.1. – Per quanto riguarda l'accesso alla Rete, è dunque inevitabile creare un diritto costituzionale interno, che consenta una riconsiderazione dell'insieme dei diritti fondamentali secondo il parametro della cosiddetta “modernità costituzionale” (Ferrajoli, *I poteri selvaggi*, Roma-Bari, 2012).

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

Sempre guardando alla nostra Costituzione, l'avvento della Rete pone altre numerose questioni. Ne elenco solo alcune indicate dalla dottrina costituzionalistica, senza avere la pretesa di indicarne la soluzione. Le «formazioni sociali» di cui all'art. 2 Cost. possono essere anche le comunità virtuali create nel cyberspazio? Le garanzie della libertà personale offerte dall'art. 13 devono riguardare anche il corpo “elettronico” rileggendo in questo senso l'*habeas corpus* come *habeas data*? Ha senso distinguere tra dati “esterni” e dati “interni” delle comunicazioni svolte su Internet e costruire su questa distinzione la problematica relativa alla libertà e alla segretezza di questi dati, come ha fatto la Corte costituzionale tedesca con una sentenza del 2 marzo 2010 (1 BvR 256, 263 e 586/08)? Come si atteggia in Rete la libertà di associazione di cui all'art. 18?

Sempre con riferimento all'art. 21, il diritto di manifestare il proprio pensiero deve essere messo o no in rapporto con il diritto all'anonimato nelle comunicazioni elettroniche? E – fermo restando che la conoscenza è un bene pubblico globale – l'accessibilità alla proprietà garantita dall'art. 42, secondo comma, deve tradursi nella libera appropriabilità di determinati beni per via elettronica, secondo la logica del “bene comune”, che dovrebbe escludere l'identificazione personale dei soggetti che accedono?

E ancora, andando piú nello specifico: sono le riunioni telematiche o virtuali, rese possibili dalla connessione tramite Internet, vere e proprie riunioni e, come tali, ricomprese nel riconoscimento della libertà di riunione di cui all'art. 17 Cost.?

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

5.2. – Ma la fondamentale garanzia di accesso di cui ho finora detto non esaurisce l'ambito della tutela dei diritti degli utenti sotto il profilo dell'eguale trattamento e della protezione delle libertà individuali. Rimane, infatti, il problema di fondo – allo stato irrisolto – della predisposizione di articolate regole di comportamento relative all'uso della Rete che siano in grado di operare con efficacia vincolante a livello planetario. È necessario affrontare tale problema, perché sono proprio la capacità di Internet di varcare i confini e la molteplicità dei diritti fondamentali da tutelare che

rendono insufficienti sia l'indicazione di un principio generale astratto sull'uso corretto della Rete sia la fissazione di leggi da parte di singoli Stati.

Sono d'accordo con quegli autori – in Italia soprattutto i richiamati Rodotà e G. Azzariti, cui si deve aggiungere P. Costanzo (*Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, Relazione al Convegno annuale AIC 2012, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)) – che sostengono che questo problema non può essere risolto facendo ricorso alle categorie astratte del cosiddetto “costituzionalismo cosmopolitico” o della “costituzione globale”, e cioè a costruzioni che dovrebbero teoricamente valere a livello planetario, ma che in concreto non sembrano realizzabili in un prossimo futuro. La via da seguire, meno ambiziosa, ma pur sempre impervia, è forse quella della graduale definizione di Carte internazionali di principi, ossia di Carte – come dice bene Azzariti – che consentano di conciliare la società civile globale con l'ordine giuridico internazionale e di ricondurre, perciò, la società cibernetica al nucleo duro dell'ordine internazionale e della democrazia sostanziale ad esso sottesa. È questa la via che abbiamo sperimentato con riferimento all'applicazione dei principi fondamentali comunitari prima dell'avvento della Carta di Nizza e del Trattato di Lisbona –

È vero che queste Carte non hanno ancora, in un contesto globalizzato e non regolato, una forza pienamente cogente; e ciò ancorché esse siano state qualificate come *Bill of Rights* (penso alla Carta dei diritti globali di Internet elaborata dall'*Internet Governance Forum*, struttura di supporto dell'ONU presentata al *meeting* di Vilnius il 22 e 23 novembre 2012). Ma è anche vero che hanno pur sempre un loro valore giuridico, in quanto indicano un modello sociale e politico di riferimento che si contrappone a quello iperprivatistico teubneriano, influenzato soprattutto dalle grandi società informatiche.

5.3 – Nell'attesa di un accordo globale internazionale, di là da venire, il modello pubblicistico delle Carte è destinato ad operare, in ultima analisi, sul piano della sensibilizzazione, dell'interpretazione e del ragionamento giuridico. Il che certamente lo condanna a recedere di fronte a precise, contrarie norme statali o di diritto internazionale, ma nello stesso tempo – come ci ricorda G. Zaccaria (*La comprensione del diritto*, Roma-Bari, 2012) – costituisce pur sempre un ausilio interpretativo “forte”, utilizzabile nei casi dubbi dalla comunità degli interpreti.

Ci si deve rendere conto, in altri termini, che la costruzione a livello planetario di una democrazia informatica, la sua armonizzazione con le singole democrazie rappresentative costituzionali e, soprattutto, la definizione di norme vincolanti secondo un paradigma costituzionale non possono avvenire nell'immediato e devono comunque passare attraverso quella che G. Azzariti definisce una presa di coscienza collettiva, per sua natura faticosa e lenta. Nell'attuale momento

storico manca, infatti, la possibilità di varare norme globali che incontrino l'adesione di tutti i paesi, fonti e transito di comunicazioni telematiche.

Intanto, sarebbe già sufficiente prendere le distanze, sul piano politico e dell'opinione pubblica, dalle più evidenti distorsioni dello strumento della Rete che sono tutti i giorni sotto i nostri occhi. Penso alle insofferenze e al senso di impotenza ingenerati in tutto il mondo dalla notizia che, per ragioni di sicurezza e difesa militare, gli USA sarebbero in grado di controllare, attraverso gli apparati informatici e i *server* "radice" (*root*), i comportamenti di milioni, forse miliardi di cittadini. E penso ancora al fatto che la Cina ha recentemente oscurato, con la complicità di Google, alcuni siti *web* che richiamavano i valori della democrazia occidentale e al fatto che il governo iraniano, con l'ausilio tecnico di Nokia, è riuscito in passato a individuare numerosi oppositori del regime di Ahmadinejad che si avvalevano della Rete.

Questi episodi sono la migliore riprova della confusione e dei rischi che in materia si corrono in assenza di una regolamentazione globale dell'uso della Rete. È evidente che, nel caso noto come *datagate*, la lesione riguarda il fondamentale diritto alla riservatezza e all'integrità morale dell'individuo, mentre nei casi della Cina e dell'Iran riguarda il diritto fondamentale all'informazione e all'essere informati. Il fatto è che, se non si introdurrà in futuro una soddisfacente regolamentazione del cyberspazio su base transnazionale, transgenerazionale e non ideologica, difficilmente la Rete potrà costituire un sicuro spazio di libertà e si presterà, anzi, sempre più a manipolazioni e distorsioni comunicative. Ha ragione Lessig (*Introduction*, in *Free Software, Free Society. The Selected Essays of Richard M. Stallman*, Boston, 2002) quando sostiene che «il cyberspazio, lasciato a se stesso, difficilmente potrà mantenere le promesse di libertà e di maggiore partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Potrebbe anzi divenire un perfetto strumento di controllo».

È per queste ragioni che, pur fruendo come ogni cittadino dei vantaggi del progresso tecnologico, guardo personalmente con sospetto ed apprensione al repentino passaggio nell'era digitale della nostra democrazia, senza che sia possibile ancora disporre delle necessarie garanzie costituzionali globali.