



Rivista N°: 2/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 18/06/2019

AUTORE: Antonio D'Atena*

DEMOCRAZIA ILLIBERALE E DEMOCRAZIA DIRETTA NELL'ERA DIGITALE **

Sommario: 1. Premessa. – 2. La crescita delle democrazie illiberali. – 3. L'aspirazione alla disintermediazione e le suggestioni della democrazia diretta. – 4. I limiti della democrazia diretta. – 5. La rete e la manipolazione del consenso. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Introdurrò il tema, richiamando un ricordo personale. Nell'estate scorsa, accingendomi a licenziare la quarta edizione delle mie *Lezioni di diritto costituzionale*, mi sono trovato nella necessità di modificare profondamente l'impostazione del capitolo dedicato alla liberal-democrazia. La terza edizione era del 2010 e la prima risaliva al 2001. In essa, peraltro, avevo ripreso un mio saggio del 1995, scritto praticamente all'indomani del crollo del muro di Berlino¹. Ebbene, allora avevo maturato la convinzione che, ormai, venuta meno l'alternativa rappresentata dagli ordinamenti del socialismo reale, il mondo si avviasse verso la democrazia liberale. E questo, si badi, non perché non esistessero più regimi comunisti, ma perché essi non rappresentavano più un modello istituzionale. Non esercitavano, cioè, una forza di attrazione sui paesi che, più o meno tumultuosamente, attraversavano i processi di trasformazione costituzionale sviluppatasi negli anni '90. Questa conclusione, condivisa da tanti (ricordo, in particolare, alcune illuminanti riflessioni di Peter Häberle²), appariva confermata dal fatto che gli

* Emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Roma "Tor Vergata".

** Il presente lavoro è destinato agli Scritti in onore di Antonio Ruggeri. Esso trae origine dalla "clausura", pronunciata dall'a., il 25.1.2019, all'Università di Granada, a conclusione del Congresso internazionale "Derechos fundamentales, desarrollo y crisis del constitucionalismo multinivel".

¹ D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Dir. e soc.*, 1996, è già, in una versione senza note, in *Boll.inf.cost.e parl.*, 1995.

² HÄBERLE, *Verfassungsentwicklungen in Osteuropa – aus der Sicht der Rechtsphilosophie und der Verfassungslehre*, in *Europäische Rechtskultur. Versuch einer Annäherung in zwölf Schriften*, Baden-Baden 1994, 101 ss.

Stati che, a seguito della dissoluzione del blocco sovietico, si affacciavano al costituzionalismo, tendessero a dotarsi di Costituzioni ispirate ai principi della democrazia liberale³.

Attualmente, però, la crescita delle democrazie illiberali rende una posizione del genere più difficilmente sostenibile.

2. La crescita delle democrazie illiberali

Com'è noto, il concetto di democrazia illiberale non è di oggi. Esso risale alle ricerche condotte, fin dalla metà degli anni '90 dello scorso secolo, da Fareed Zakaria⁴.

Il modello istituzionale corrispondente, tuttavia, veniva criticato, veniva condannato da chi se ne occupava scientificamente⁵. Oggi, invece, viene apertamente rivendicato da quanti si adoperano a metterlo in atto. Il che – può aggiungersi – provoca la meraviglia dell'autore che ha coniato la categoria, il quale trova sorprendente che *leader* politici nazionali possano considerare la democrazia illiberale una medaglia d'onore⁶.

A questo riguardo, un punto di riferimento obbligato è costituito da un discorso tenuto da Viktor Orbán, il 25 luglio 2014, nell'Università rumena di Băile Tușnad, in cui può, in certo senso, ravvisarsi il manifesto politico della democrazia illiberale⁷.

In esso – tra l'altro – si legge: “il nuovo Stato che noi stiamo edificando in Ungheria è uno Stato illiberale, uno Stato non liberale, il quale non respinge i principi fondamentali del liberalismo come la libertà e i pochi altri che potrei elencare, ma non fa di questa ideologia l'elemento centrale dell'organizzazione statale”.

Il superamento della democrazia liberale, però, non è soltanto oggetto di documenti programmatici.

³ Per l'osservazione che le acquisizioni del costituzionalismo da parte di quegli Stati siano state superficiali, prive com'erano di radici profonde nelle rispettive evoluzioni storiche, v. BUGARIĆ, *A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: “Lands in-between” democracy and authoritarianism*, in I-CON 13, 2015, 233 ss. (scaricato da <https://academic.oup.com/icon/article-abstract/13/1/219/689918> by guest on 22 March 2019). Con specifico riferimento all'Ungheria: WILKING, *The Rise of Illiberal Democracy: The Orbánisation of Hungarian Political Culture*, in *Journal of World-Systems Research*, vol. 24.1, 2018, 6 ss., che considera il mix di fattori storici, politici, economici e sociali che hanno favorito il consolidamento della posizione del partito maggioritario: Fidesz. Sul ruolo essenziale dei partiti illiberali nelle derive da cui sono interessati Stati dell'Europa centro-orientale: EKIERT, *The Illiberal Challenge in Post-Communist Europe. Surprises and Puzzles*, in *Taiwan Journal of Democracy*, 2012, vol. 8, n. 2, 76 ss.

⁴ ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, vol. 76, 1997, 22 ss.; ID., *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York-London 2007.

⁵ ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, cit., 35, 42, ad esempio, poneva in luce che, senza costituzionalismo liberale, la democrazia non sarebbe semplicemente inadeguata, ma pericolosa, portando con sé, oltre all'erosione della libertà, l'abuso del potere, le divisioni etniche, il nazionalismo, se non, addirittura, la guerra.

⁶ ZAKARIA, *The Rise of Putinism*, in *Washington Post*, 1.8.2014.

⁷ *Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp*, 26.10.2014, pubblicato nel sito ufficiale del primo Ministro ungherese. Per l'esame critico della concezione orbaniana e per la sottolineatura dei paradossi cui essa dà luogo, v. ANTAL, *The Political Theories, Preconditions and Dangers of the Governing Populism in Hungary*, in *Czech Journal of Political Science*, 1/2017. Sulle cause endogene della deriva istituzionale nel Paese: BUZOGÁNY, *Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation?*, in *Democratization*, 2017.

Si pensi al caso della Polonia. Quando ha fatto il proprio ingresso nell'Unione europea, era uno Stato di democrazia liberale. Ora, la strategia di quell'ordinamento è rivolta ad assoggettare il potere giudiziario al potere politico⁸. Ciò avviene anche attraverso strumenti, che, a prima vista, potrebbero sembrare inoffensivi. Si pensi, ad esempio, all'abbassamento dell'età pensionabile per i magistrati, il quale consente di liberarsi di tanti giudici che si considerano scomodi. D'altra parte, che questo sia l'intento è trasparentemente confermato dal fatto che, superati i limiti di età, i giudici, a richiesta, possano seguitare a restare in servizio, se autorizzati del Presidente. Ed è chiaro che l'autorizzazione presidenziale cambia radicalmente la condizione del magistrato, menomandone decisamente l'indipendenza⁹.

Com'è noto, è in corso, da parte dell'Unione europea, un procedimento volto ad accertare questa situazione e a trarne le conseguenze che l'ordinamento europeo prevede¹⁰.

L'altro Stato dell'Unione nei cui confronti si è attivata l'attenzione dell'Unione europea è proprio l'Ungheria, cui va riconosciuta una sorta di *leadership* nei processi di transizione

⁸ Sulla situazione dopo i risultati delle elezioni presidenziali e delle elezioni politiche del 2015: SAWICKI, *Gli interrogativi circa la degenerazione di una democrazia illiberale*, in *Nomos*, 1/2016; CURTI GIALDINO C., *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello Stato di diritto nell'Unione*, in *federalismi.it*, 12/2016, 17 ss.

⁹ All'assoggettamento del giudiziario all'esecutivo è inoltre finalizzato l'aumento del numero dei giudici della Corte suprema e la previsione che una elevata percentuale di essi sia nominata dal Presidente della Repubblica (che viene eletto direttamente dal popolo secondo il modello della Repubblica semi-presidenziale). Sulla complessiva vicenda, v. SAWICKI, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano 2018, spec. par. 6.2. Dello stesso Sawicki, v. ora, sulla situazione successiva e sui delicatissimi problemi posti dal rapporto tra gli interventi della Corte di Giustizia, quelli della Corte suprema polacca e la legislazione di quel paese: *La Polonia dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea. La via giudiziaria come possibile soluzione alle minacce per lo Stato di diritto*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2019.

¹⁰ V. il comunicato stampa della Commissione europea, in data 20 dicembre 2017: *Rule of Law: European Commission acts to defend the judicial independence in Poland* (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm), il quale dà notizia che, dopo quasi due anni di vani tentativi di dialogo costruttivo con le autorità polacche, la Commissione, paventando seri rischi di rottura dello Stato di diritto in Polonia, ha proposto al Consiglio di attivare la procedura di cui all'articolo 7, primo comma, TUE, ha deciso di investire del caso la Corte di giustizia e ha contestualmente inoltrato alla Polonia un'ulteriore raccomandazione (la quarta), con indicazione dei passi necessari a porre rimedio alla situazione determinatasi; per un commento: ARANCI, *La reazione dell'Unione europea alla crisi polacca: la Commissione attiva l'art 7. TUE*, in *federalismi.it*, 15/2018. V., inoltre, l'Ordinanza della Vice-Presidente della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 19 ottobre 2018 (C-619/18 R), con la quale è stato intimato alla Repubblica di Polonia di sospendere, sino alla conclusione del procedimento, l'applicazione delle norme incriminate, relative all'organizzazione della giurisdizione e alla Corte suprema. Nel momento in cui si scrive, la Polonia ha accolto l'invito (GAIARDONI, *La UE alza la voce: sanzioni contro i paesi che violano i valori fondanti dell'Europa*, in *Il Bo live dell'università di Padova*, 25 gennaio 2019 [<https://ilbolive.unipd.it/it/news/ue-alza-voce-sanzioni-contro-paesi-che-violano>]), sia pure seguendo un percorso che si è ritenuto "irto di pericoli" (SAWICKI, *La Polonia dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea. La via giudiziaria come possibile soluzione alle minacce per lo Stato di diritto*, cit., 5 ss.). Deve, inoltre, segnalarsi che, in considerazione della possibilità di procedimenti disciplinari a carico dei giudici polacchi che si rivolgano alla CGUE (su cui, ampiamente, SAWICKI, *La Polonia dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea. La via giudiziaria come possibile soluzione alle minacce per lo Stato di diritto*, cit., 10 ss.), la Commissione non esclude di attivare il procedimento di cui all'art. 7 TUE, dal momento che "ogni giudice polacco è anche un giudice europeo", per esprimersi con il primo Vice Presidente della Commissione Frans Timmerman. Sul punto: STRUPCEWSKI, *EU to take action against Poland if judges harassed for consulting ECJ*, in *World News*, 10.2.2019 (<https://www.reuters.com/article/us-eu-poland-judges/eu-to-take-action-against-poland-if-judges-harassed-for-consulting-ecj-idUSKCN1Q81W3>).

verso la democrazia illiberale¹¹. Tra l'altro, la situazione ungherese è aggravata dal fatto che, nel 2010, i risultati elettorali hanno consegnato alla maggioranza politica i numeri necessari alla revisione della Costituzione rigida. Di qui, una serie di modifiche costituzionali, che hanno stravolto profondamente il quadro preesistente¹². E hanno dato vita ad un assetto normativo così lontano dai modelli e dalle tradizioni del costituzionalismo da meritare l'espressione "Costituzione incostituzionale", coniata per qualificarlo¹³.

Gli addebiti rivolti all'Ungheria dal Parlamento europeo, nell'attivare la procedura di cui all'art. 7 TUE, sono impressionanti. Essi, oltre all'assoggettamento della magistratura al potere politico, comprendono, tra l'altro, attentati alla libertà di espressione, alla libertà accademica, alla libertà di associazione, al principio di eguaglianza, ai diritti delle persone che appartengono a minoranze, come i rom e gli ebrei, ai diritti fondamentali dei migranti¹⁴. Per quanto specificamente attiene ai diritti fondamentali, ciò che va sottolineato è la decisa presa di distanza dalla loro configurazione in chiave individualistica¹⁵: dall'idea, cioè, che essi – per dirla con Esposito

¹¹ Spec. Uitz, *Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary*, in *I-CON* (2015), vol 13, n. 1, 284 ss. Sul carattere, in certo senso, paradigmatico del caso ungherese: VECCHIO, F., *Teorie costituzionali alla prova. La nuova costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova 2013, ove può trovarsi, oltre che l'analisi della genesi del processo, un esame dei contenuti della nuova disciplina e la valutazione delle difficoltà d'intervento dell'UE. Adde Di GREGORIO, *L'Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile*, in *DPCE*, 2018.

¹² V., con esame degli emendamenti costituzionali che hanno determinato lo scenario su cui l'UE ha ritenuto di intervenire: VINCZE, *Die neue Verfassung Ungarns*, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, vol. 10, n. 1 (2012), 110 ss.; BUGARIČ, *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, *LEQS Paper* n. 79/2014, *passim* e 8 ss.. Sul clima convulso nel quale sono stati adottati molti di tali emendamenti, con sedute lunghissime, diurne e notturne, che hanno reso simbolico il controllo dei parlamentari su quanto stavano votando: SCHEPPELE, *The Unconstitutional Constitution*, in *Krugman blogs del The New York Times*, 2.1.2012. Sull'assetto costituzionale che ne è risultato: FERRARI, G.F. (a cura di), *La nuova legge fondamentale ungherese*, Torino 2012; VECCHIO, F., *Teorie costituzionali alla prova. La nuova costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, cit.; SAWICKI, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, cit., spec. par. 6.1.

¹³ SCHEPPELE, *The Unconstitutional Constitution*, cit.

¹⁴ Per un elenco completo, v. la risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL)), nonché, soprattutto, la proposta di decisione del Consiglio ad essa allegata, la quale contiene motivati addebiti sui seguenti punti: funzionamento del sistema costituzionale e del sistema elettorale; indipendenza della magistratura e di altre istituzioni e diritti di giudici; corruzione e conflitti di interesse; tutela della vita privata e protezione dei dati; libertà di espressione; libertà accademica; libertà di religione; libertà di associazione; diritto alla parità di trattamento; diritti delle persone appartenenti a minoranze, compresi i rom e gli ebrei, e protezione dalle dichiarazioni di odio contro le minoranze; diritti fondamentali dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati; diritti economici e sociali. Per completare il quadro, può osservarsi che – a quanto sostiene WILKING, *The Rise of Illiberal Democracy: The Orbánisation of Hungarian Political Culture*, cit., 27 ss. – i meccanismi di garanzia mantenuti dal sistema ungherese, sarebbero, nella pratica concreta, stravolti, per effetto dell'occupazione di strutture garantistiche con fiduciari del partito maggioritario (Fidesz), i cui mandati, largamente eccedenti la durata della legislatura, consentirebbero loro di condizionare le future dinamiche politiche, anche qualora tale partito fosse sconfitto alle elezioni.

¹⁵ VINCZE, *Die neue Verfassung Ungarns*, cit., 122 ss.

– siano riconosciuti al singolo, non nella sua qualità di membro della comunità, ma per l'appagamento egoistico di bisogni individuali¹⁶.

Però, non ci si può fermare a questo punto. Infatti, anche se sinora non si registrano altri procedimenti avviati nell'Unione europea, il virus della democrazia illiberale sembra contagiare altri Stati membri, nei quali si registrano derive accomunate dalla caduta di garanzie proprie delle democrazie liberali¹⁷. Si pensi, ad esempio, al caso della Slovenia¹⁸ e a quello della Romania¹⁹.

Il panorama diventa, inoltre, ancora più impressionante, se si sposta l'attenzione di là dai confini dell'Unione europea.

3. L'aspirazione alla disintermediazione e le suggestioni della democrazia diretta.

Le ragioni che renderebbero necessaria la transizione dalla democrazia liberale alla democrazia illiberale sono individuate, dal discorso di Viktor Orbán citato in precedenza, nella crisi finanziaria "occidentale" del 2008, nei tassi crescenti di disoccupazione giovanile, nella competizione economica tra gli Stati (che vede avvantaggiati Stati illiberali come la Cina, l'India, la Russia e la Turchia), nella progressiva evaporazione del ceto medio²⁰.

I fatti brevemente richiamati sono, in certa misura, incontestabili. Essi compongono la trama della complessa crisi che stiamo vivendo. Quello che, tuttavia, non risulta trasparente è per quale ragione l'abbandono delle garanzie del democratismo liberale costituirebbe la strada per venire a capo dei problemi da essi prodotti.

A meno che la ricetta della democrazia illiberale non si risolva nell'idea, cara agli autocrati di tutti i tempi, che il sistema di *checks and balances* che caratterizza gli Stati liberal-democratici costituisca una zavorra incompatibile con le esigenze di un governo efficiente.

Tuttavia, se così fosse, non si dovrebbe predicare la superiorità della democrazia illiberale, rispetto alla democrazia liberale, ma si dovrebbe, più semplicemente, propugnare l'avvento di sistemi non democratici (e, cioè, di autentiche autocrazie).

Allo stato, non siamo in condizione di prevedere se i sistemi di democrazia illiberale siano destinati a convertirsi in sistemi autocratici *tout court*²¹.

¹⁶ ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano* (1957), ora in *Diritto costituzionale vivente*, con presentazione di Damiano Nocilla, Milano 1992, 118.

¹⁷ Sul fenomeno, v. la sistematica trattazione di SAWICKI, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, cit.

¹⁸ BUGARIČ, *A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: "Lands in-between" democracy and authoritarianism*, cit., 227 ss.

¹⁹ VECCHIO, F., *Teorie costituzionali alla prova. La nuova costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, cit., 195 ss.; TANASOIU, *Romania in the European Union. Political Developments and the rule of Law after Accession*, in VON BOGDANDI, SONNEVEND (a cura di), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Baden-Baden 2015.

²⁰ *Prime Minister Viktor Orbán's Speech*, cit.

²¹ Interessanti in proposito le riflessioni sul caso ungherese di ANTAL, *The Political Theories, Preconditions and Dangers of the Governing Populism in Hungary*, cit.

C'è, comunque, una ragione che spiega la preferenza accordata a un modello in cui la selezione dei titolari degli organi di governo è (direttamente o indirettamente) affidata al suffragio universale²². Le elezioni, infatti, rappresentano un formidabile fattore di legittimazione, il quale può funzionare anche da efficace anestetico sociale, rendendo indolore (o, quantomeno, inavvertito) lo svuotamento dei presidi del garantismo liberale²³.

Non può, inoltre, dimenticarsi che una delle ragioni del successo dei movimenti populistici che si registra negli Stati dell'Unione europea (e non solo) è costituita dall'aspirazione, condivisa da larghi strati dell'elettorato, a far sentire la propria voce, saltando la intermediazione di élites che si considerano lontane dai bisogni popolari²⁴.

Tale aspirazione, oggi, riceve nuovo impulso da un contesto tecnologico che conferisce attualità ad una profezia formulata, nel 1928, da Carl Schmitt, quando, nella *Dottrina della Costituzione*, immaginava "che un giorno, per mezzo di ingegnose invenzioni, ogni singolo uomo, senza lasciare la sua abitazione, con un apparecchio [potesse] continuamente esprimere le sue opinioni sulle questioni politiche e che tutte queste opinioni [venissero] automaticamente registrate da una centrale, dove [occorresse] solo darne lettura"²⁵.

Oggi, il progresso tecnologico mette a disposizione di ciascuno esemplari di tali "ingegnose invenzioni". Non è, quindi, un caso che torni alla ribalta un dilemma che si riteneva storicamente archiviato: il dilemma tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa²⁶.

In Italia, questa aspirazione alla disintermediazione trova una espressione radicale nell'idea che, in un futuro non tanto lontano, possa farsi addirittura a meno del Parlamento, poiché le decisioni potrebbero essere assunte, in tempo reale, direttamente dai cittadini connessi in rete²⁷.

D'altra parte, anticipazioni di questa prospettiva sono costituite dall'idea, ripetutamente sostenuta nel dibattito politico italiano, che, rispetto a posizioni manifestate dagli iscritti al partito di appartenenza, i parlamentari debbano limitarsi a un ruolo ancillare, esercitando, in modo

²² Il fenomeno è quello dello sviluppo della "democrazia elettorale" in contesti che vedono la decadenza della democrazia liberale, contrassegnata, oltre che da libere elezioni, dalla *rule of law*, dalla separazione dei poteri e dalla garanzia dei diritti fondamentali. Sul punto: BUGARIĆ, *A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: "Lands in-between" democracy and authoritarianism*, cit., 221, 244 s.

²³ In argomento: UITZ, *Can you tell when an illiberal democracy is in the making?*, cit.

²⁴ Sul punto, ampiamente, anche sulla scorta di rilevazioni quantitative: EATWELL, GOODWIN, *National Populism. The Revolt Against Liberal Democracy*, London 2018, 117 ss., 123 s.

²⁵ SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, (1928), trad. di A. Caracciolo, Milano 1984, 322.

²⁶ Segnala il rischio che le tecnologie digitali possano comportare la degenerazione della democrazia in olocrazia: RUGGERI, "Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inseribili per la teoria costituzionale?, in *Consulta online*, 3/2018, 606 s.

²⁷ Questa prospettiva è adombrata da un esponente di spicco del Movimento Cinque Stelle, anche presidente della piattaforma informatica finanziata dai parlamentari del predetto movimento: Davide Casaleggio, il quale, in un'intervista al quotidiano *La Verità*, postata il 23 luglio 2018 nel *Blog delle Stelle*, alla domanda: "Se lei dovesse immaginare una riforma dello Stato, il Parlamento a) ci sarebbe b) ci sarebbe con meno poteri c) non ci sarebbe?", risponde: "Il Parlamento ci sarebbe e ci sarebbe con il suo primitivo più alto compito: garantire che il volere dei cittadini venga tradotto in atti concreti e coerenti. Tra qualche lustro è possibile che non sarà più necessario nemmeno in questa forma" (corsivo extratestuale).

pedissequamente conforme a quanto deciso dai cittadini, consultati in *Internet*, funzioni di propria specifica competenza (si pensi all'iniziativa legislativa o al voto sull'autorizzazione a procedere nei confronti di esponenti del Governo)²⁸.

Nella stessa linea, infine, si colloca una recente proposta di legge costituzionale, che pende davanti al Parlamento italiano, la quale prevede un nuovo tipo di *referendum*, destinato ad affiancarsi ai due già previsti dalla Costituzione italiana. Si tratta del *referendum* detto *propositivo* (che meglio dovrebbe denominarsi *deliberativo*), il quale è chiamato ad approvare definitivamente proposte legislative d'iniziativa popolare, qualora, entro un certo termine, esse non abbiano formato oggetto di approvazione da parte delle assemblee parlamentari²⁹.

4. I limiti della democrazia diretta.

Personalmente, sono convinto che il superamento delle distanze fisiche che hanno decretato la quasi totale scomparsa delle (limitatissime) forme di democrazia diretta realizzate nella storia³⁰ non possa, in alcun modo, giustificare il progressivo superamento delle istituzioni della rappresentanza.

A questa prospettiva ostano tutte le ragioni che depongono in favore della priorità assiologica della democrazia rappresentativa rispetto alla democrazia diretta³¹.

Si pensi, ad esempio (e in primo luogo), al fattore responsabilità. È, infatti, incontestabile che la responsabilità politica postuli la distinzione tra chi "risponde" e chi fa valere la responsabilità. Essa, pertanto, senza istanze rappresentative non esiste; poiché solo tali istanze rendono possibile al corpo elettorale sanzionare, con lo spostamento dei consensi, le maggioranze politiche che non ne abbiano soddisfatto le attese³².

²⁸ In senso nettamente critico, nei confronti di queste pretese: RUGGERI, *"Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?*, cit., 607.

²⁹ Il riferimento è al disegno di legge costituzionale S. n. 1089 (Disposizioni in materia di iniziativa popolare e di *referendum*), il quale prevede che iniziative legislative rinforzate, in quanto presentate da almeno 500.000 elettori, vengano sottoposte ad approvazione referendaria (con il *quorum* funzionale di un quarto degli elettori), qualora le Camere, entro 18 mesi dalla loro presentazione, non le approvino, o, comunque, le approvino "con modifiche non meramente formali".

³⁰ Per un cenno all'esperienza delle città-Stato sumere, affermatesi poco prima del 3000 a.c., nelle quali si ravvisa il primo esempio di democrazia diretta da noi conosciuto, v. ACCAME, S., *La boulé dei Cinquecento*, in D'ATENA, LANZILLOTTA (a cura di), *Alle radici della democrazia. Dalla polis al dibattito costituzionale contemporaneo*, Roma 1998, 11.

³¹ Cfr. LUCIANI, *Il referendum impossibile*, in *Quad. cost.*, 1991, 513 s., al quale si rinvia per altri riferimenti. Per la netta affermazione del primato della democrazia rappresentativa: BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 234 ss. Per una recente, ampia, rivisitazione del tema: URBINATI, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago 2006, cui adde DE MARCO, *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, in BILANCIA, P. (a cura di), *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa*, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2017; CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, *ibidem*. In argomento, v. anche, con riferimento ai profili metodologici: TORRE, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, *ibidem*.

³² Sui termini del problema in Ungheria: ANTAL, *The Political Theories, Preconditions and Dangers of the Governing Populism in Hungary*, cit., il quale sostiene che la democrazia del *leader* svuota le istanze rappresentative, vanificandone la responsabilità politica.

C'è, poi, una seconda, fondamentale, ragione, sottolineata da Max Weber, agli inizi del secolo scorso, quando metteva in luce l'elementarità espressiva della democrazia diretta, la quale, potendo contare su due sole parole – *Ja oder Nein* – non è in condizione di concorrere a decisioni complesse³³.

Essa può essere utilizzata con riferimento a scelte di tipo binario, rispetto alle quali, cioè, *tertium non datur* (si pensi, ad esempio, al *referendum* istituzionale italiano del 1946, che ha sottoposto al corpo elettorale l'alternativa “secca” tra la Monarchia e Repubblica). Risulta, invece, assolutamente inadeguata, quando la decisione politica postula operazioni di bilanciamento tra interessi diversi, che aprono la strada a una pluralità di soluzioni intermedie. Max Weber, ad esempio, poneva in luce l'impossibilità tecnica di affidare alle risorse del *referendum* l'approvazione di una legge di bilancio³⁴.

Né si dica che analoga limitazione espressiva incontrino i parlamentari, i quali anche, al momento del voto, si trovano nella necessità di scegliere tra il sì e il no³⁵. Essi, infatti, a differenza degli elettori chiamati a consultazioni referendarie, partecipano alla discussione e sono in condizione di proporre emendamenti, potendo, così, concorrere alla scrittura del testo normativo³⁶.

Con specifico riferimento ai limiti tecnici delle consultazioni di cui si è appena detto, illuminante è l'elaborazione della Corte costituzionale italiana, a partire da una sentenza fondamentale sul *referendum* abrogativo, dovuta alla penna di Livio Paladin: la n. 16 del 1978. Secondo tale giurisprudenza, i quesiti referendari devono essere formulati in modo tale da non coartare la volontà dell'elettore. Essi, cioè, devono essere chiari e semplici e, qualora comportino una pluralità di domande, devono essere dotati di una “matrice razionalmente unitaria”.

Muovendo da questa elaborazione, in dottrina – penso, in particolare, ad alcuni importanti contributi di Alessandro Pace –, si è sostenuto che una logica analoga debba applicarsi anche ai *referendum* “approvativi” previsti, dall'articolo 138 Cost., nel procedimento di revisione costituzionale: ai *referendum*, cioè, rivolti ad approvare leggi costituzionali, che, in seconda deliberazione, non abbiano ottenuto la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto³⁷.

³³ WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (1918), in *Id.*, *Gesammelte Schriften*, II ed., Tübingen 1958, 370 ss.; *Id.*, *Parlamentarisierung und Demokratisierung*, in *Id.*, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921-22), V ed., Heidelberg 2002.

³⁴ WEBER, *Parlament und Regierung*, cit.

³⁵ ... o, ovviamente, l'astensione (opzione, peraltro, disponibile anche del corpo elettorale).

³⁶ Così, ad es., PALADIN, *La sovranità popolare nella democrazia degli antichi ed in quella dei moderni*, in D'ATENA, LANZILLOTTA (a cura di), *Alle radici della democrazia. Dalla polis al dibattito costituzionale contemporaneo*, cit., 151; LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione Branca, Pizzorusso*, Bologna-Roma 2005, 116 ss.

³⁷ PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *Studi parl.*, 1/1995, 14 ss.; *Id.*, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Id.*, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova 1997, 140 s. (consultabile anche nella seconda edizione riveduta e ampliata, edita a Padova nel 2002), a giudizio del quale il limite dell'omogeneità del progetto dovrebbe valere in ogni caso, anche, quindi, nell'ipotesi che in seconda deliberazione si raggiunga la maggioranza dei due terzi (*contra* DOGLIANI, *La lotta per la Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 1996), poiché al momento dell'esercizio dell'iniziativa legislativa (quando, quindi, si scrive il progetto di legge costituzionale) non è noto se la legge costituzionale verrà approvata, in seconda deliberazione, con la maggioranza di due terzi dei membri delle Camere (la quale – in base all'art. 138 Cost. – esclude la celebrazione del *referendum* approvativo).

Si osserva, infatti, che, se la legge costituzionale presenta contenuti eterogenei, il cittadino, qualora valuti positivamente certi contenuti e negativamente altri, si vede obbligato a una scelta, che ne costringe innaturalmente la volontà³⁸.

Analoghe riserve possono valere per il già citato disegno di legge costituzionale rivolto ad affidare ad approvazione referendaria proposte legislative d'iniziativa popolare che, entro 18 mesi dalla loro presentazione, non siano state approvate dalle assemblee parlamentari. È, infatti, evidente che, in casi del genere, al corpo elettorale viene sottoposto un testo normativo predisposto da altri, con contenuti non necessariamente riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria, secondo quanto richiede la Corte costituzionale per il *referendum* abrogativo. Il che riduce la decisione popolare all'approvazione di un articolato sul quale il corpo elettorale non ha avuto alcuna possibilità di incidere³⁹.

Proprio questo elemento consente di misurare la portata mistificatoria dell'assunto secondo cui, potenziando gli strumenti di consultazione popolare, si accrescerebbe il tasso di democraticità del sistema⁴⁰.

Ancora attuali, al riguardo, sono alcune osservazioni di Ernst-Wolfgang Böckenförde, che mette in evidenza come dietro ogni consultazione referendaria vi siano i gruppi che la promuovono, i quali mobilitano e indirizzano la partecipazione popolare, orientandola sin dalla formulazione dei quesiti⁴¹.

L'esattezza dell'osservazione è confermata dal *referendum on line* degli iscritti a un partito italiano di Governo, avente ad oggetto l'autorizzazione a procedere nei confronti di un Ministro appartenente all'altro partito della coalizione⁴². Si tratta – com'è noto – del c.d. caso *Diciotti*.

³⁸ Per l'osservazione che in questo modo si neutralizzi il valore aggiunto del *referendum*, coartando la volontà del corpo elettorale, v. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali* (2006), ora in Id., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino 2016, 294, ove si sottolinea che, posto di fronte a decisioni eterogenee, quando non in reciproca tensione, l'elettore non viene messo in condizione di "distinguere" i contenuti cui eventualmente vada il proprio favore da quelli che disapprovi. Ed è, pertanto, fatalmente sospinto a decidere, non sulla base del merito dei quesiti, ma seguendo logiche di schieramento partitico.

³⁹ Il pericolo che tale *referendum*, esautorando le assemblee rappresentative, esponga a derive plebiscitarie è giustamente sottolineato da NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *federalismi.it*, 10/2019, 8 ss., che si sofferma anche sugli interrogativi che il d.d.l.cost. pone a proposito dei margini di intervento della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica.

⁴⁰ Pagine di notevole interesse, al riguardo, in MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Annuario AIC*, 2017, contenente gli atti del XXXII convegno annuale dell'AIC (Modena, 10-11 novembre 2017), dal titolo *Democrazia oggi*, Napoli 2018, 32 ss.

⁴¹ BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, cit., 239, ma già, con riferimento alla Costituzione di Weimar, KIRCHHEIMER, *Weimar – e cosa dopo? Analisi di una Costituzione*, in Id., *Potere e conflitto. Saggi sulla Costituzione di Weimar*, a cura di A Scalone, Modena 2017, 65. Nella letteratura italiana, spec.: LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 117 ss., nonché GEMMA, *Ordinamenti liberaldemocratici: più liberali che democratici*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, II, Milano 2015, 1287 s. In generale, sulla questione del rapporto tra referendum e democrazia diretta: LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 1 ss.; PIZZETTI, F. G., *L'Istituto referendario tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Brevi considerazioni e spunti di riflessione alla luce di recenti vicende italiane e britanniche*, in BILANCIA, P. (a cura di), *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa*, cit.

⁴² La richiesta è stata avanzata dal Tribunale di Catania, Sezione reati ministeriali, il 7.12.2018.

Ebbene, in quell'occasione agli iscritti fu sottoposto un quesito del quale è difficile negare la carica suggestiva⁴³. Inoltre, la risposta in favore dell'autorizzazione di quasi il 60% dei votanti ha avuto l'effetto di deresponsabilizzare i senatori di quella forza politica, i quali, votando, salvo pochissime eccezioni, conformemente a quanto richiesto dalla maggioranza degli iscritti che hanno partecipato alla consultazione, hanno potuto allontanare da sé una decisione, che, contrastando con la tradizionale avversione del movimento nei confronti della sottrazione di esponenti politici alla giustizia, creava in loro non poco imbarazzo.

Prima di chiudere sul punto, è il caso, infine, di ricordare che, quando alle consultazioni si procede ricorrendo alle risorse della rete, c'è un ultimo aspetto particolarmente delicato. Non può, infatti, escludersi, con assoluta certezza, che chi gestisce e controlla la rete possa manipolare i risultati delle consultazioni che avvengano attraverso essa⁴⁴.

Con il che – va aggiunto, a scanso di equivoci – non si esclude che strumenti di coinvolgimento popolare mediante le risorse della rete possano concorrere alle dinamiche democratiche⁴⁵. Si pensi, ad esempio, che il processo di elaborazione del trattato di Roma del 2004 – il trattato contenente una Costituzione per l'Europa – contemplava anche la partecipazione dei cittadini attraverso un *forum online*⁴⁶.

Deve, comunque, trattarsi di strumenti complementari, i quali non pretendano di soppiantare i luoghi della rappresentanza⁴⁷.

⁴³ Questo il testo sottoposto agli iscritti: "Il ritardo dello sbarco della nave Diciotti, per redistribuire i migranti nei vari paesi europei, è avvenuto per la tutela di un interesse dello Stato? – Sì, è avvenuto per la tutela di un interesse dello Stato, quindi deve essere negata l'autorizzazione a procedere; – No, non è avvenuto per la tutela dell'interesse dello Stato, quindi deve essere approvata l'autorizzazione a procedere".

⁴⁴ Su tali pericoli, v., ad es., il *Provvedimento su data breach n. 83 del 4 aprile 2019*, con il quale il Garante per la protezione dei dati personali ha sanzionato l'associazione responsabile del trattamento dei dati relativi alla piattaforma cui il Movimento Cinque Stelle affida le votazioni *online*, avendo, tra l'altro, rilevato che la piattaforma stessa "non consente di garantire l'integrità, l'autenticità e la segretezza delle espressioni di voto", poiché "non appare in grado, tra l'altro, né di prevenire gli eventuali abusi commessi da addetti interni [...] né di consentire l'accertamento a posteriori dei comportamenti da questi tenuti, stante la limitata efficacia degli strumenti di tracciamento delle attività".

⁴⁵ V., infatti, COLEMAN, *Can The Internet Strengthen Democracy?*, Cambridge-Malden 2017, che mette anche in luce le potenzialità della rete per la trasparenza dei processi decisionali. Su quest'ultimo profilo, spec. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, trad. di Bresolin, Roma 2017; adde RIVERA, *Il ruolo di Internet nell'ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo*, in BILANCIA, P. (a cura di), *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa*, cit. Sul tema collegato della c.d. democrazia partecipativa, per una ampia messa a fuoco delle questioni: ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze 2010. In argomento, alla luce dell'esperienza tedesca: LUTHER, *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, in BILANCIA, P. (a cura di), *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa*, cit.

⁴⁶ Sul significato di quest'apertura del processo: CERULLI IRELLI, *The Issue of the Legal Nature of the Constitutional Treaty and the System of Sources*, in BLANKE, MANGIAMELI (a cura di), *Governing Europe under a Constitution*, Berlin-Heidelberg 2006, 60 ss.

⁴⁷ Sulla questione, spec. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa: tre diverse forme di democrazia?*, in ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., il quale considera "profondamente errato" ritenere che la *democrazia partecipativa* e la *democrazia deliberativa* possano essere sostitutive della democrazia rappresentativa. Con specifico riferimento alla democrazia deliberativa: BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in BILANCIA, P. (a cura di), *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa*, cit.

5. La rete e la manipolazione del consenso

A questo punto, è da dire che l'irruzione di *Internet* nella vita politica presenta un altro aspetto di estrema delicatezza. Come rileva lo storico israeliano Yuval Noah Harari, infatti, “la crisi della democrazia liberale non si gioca solo nei Parlamenti e nelle cabine elettorali, ma anche nei neuroni e nelle sinapsi del nostro cervello”⁴⁸.

Questo passo allude trasparentemente alle tecniche di manipolazione del consenso.

Si tratta di un tema non nuovo. Da quando esiste la democrazia, infatti, è sempre presente il pericolo che, con modalità ed effetti diversi, gli orientamenti del corpo elettorale vengano “manipolati”⁴⁹.

Per venire a un'epoca relativamente recente, può ricordarsi quanto scriveva uno degli autori che, nel 1968, hanno ispirato il movimento di protesta che si sviluppò impetuosamente nelle università del mondo occidentale: Herbert Marcuse. Il quale, in un'opera che è diventata il breviario di una generazione⁵⁰, ravvisava un nesso tra l'esistenza di armi in grado di compromettere irrimediabilmente la sopravvivenza del genere umano e la creazione di efficaci strumenti di controllo sociale, rivolti a contenere al massimo posizioni di critica radicale ai poteri costituiti⁵¹. Tali strumenti erano quelli della pubblicità commerciale, che, nella “società dei consumi”, avrebbero condizionato profondamente il modo di sentire dei cittadini, i quali – come scriveva Marcuse – avrebbero scambiato l'anima con le merci e con i falsi bisogni creati dal sistema⁵².

Oggi, però, il fenomeno ha subito un radicale cambiamento qualitativo, poiché, per citare ancora Harari, viviamo “in una era in cui scienziati, multinazionali e governi stanno imparando a violare il nostro cervello”⁵³.

Prescindendo dalle tecniche più inquietanti – quelle di natura neurobiologica, che evocano scenari degni del *Brave New World* di Aldous Huxley – possiamo, in questa sede, limitare l'attenzione alle tecniche digitali, le quali, elaborate inizialmente a fini di *marketing*⁵⁴, sono applicabili ed applicate anche nel mercato politico

⁴⁸ HARARI, *21 lezioni per il XXI secolo*, trad di M. Piani, Firenze 2018, pos. 68 s..

⁴⁹ Con riferimento alla storia dell'antichità, v., con ricca esemplificazione: SORDI, *Propaganda e confronto politico*, in D'ATENA, LANZILLOTTA (a cura di), *Alle radici della democrazia. Dalla polis al dibattito costituzionale contemporaneo*, cit., 57 ss.

⁵⁰ MARCUSE, *L'uomo a una dimensione. L'ideologia della società industriale avanzata*, trad. di G. Gallino e T. Gian Gallino, Torino 1967. Sulla coincidenza tra alcune delle idee suggerite dall'opera con quelle formulate dai giovani militanti impegnati nel maggio francese (1968) v. ancora MARCUSE, *Saggio sulla liberazione*, Torino 1969, un breve saggio dalla carica eversivamente utopica, non a caso, dedicato a quei giovani.

⁵¹ Su questo aspetto della elaborazione di Marcuse, v. ora PEOPLE, *Life in the nuclear age: Classical realism, critical theory and the technopolitics of the nuclear condition*, in *Journal of International Political Theory*, 2018.

⁵² MARCUSE, *L'uomo a una dimensione*, cit., 29.

⁵³ HARARI, *loc. ult. cit.*

⁵⁴ V., infatti, GUNTER, *The Psychology of Consumer Profiling in a Digital Age*, New York-London 2016; DIMOFTE, HAUGTVEDT, YALCH (a cura di), *Consumer Psychology in a Social Media World*, New York-London 2016. Con particolare riferimento al ruolo dei *social network*: MUELLER-FRANK, *Manipulating opinions in social networks*, ultima revisione 10.10.2018, in <https://ssrn.com/abstract=3080219>

È, in particolare, noto che, in virtù delle tracce che lasciamo in rete, il “profilo” di ciascuno di noi è riducibile a un algoritmo, che può circolare senza controllo, e che consente che ci vengano indirizzati messaggi su misura, corrispondenti a ciò cui siamo maggiormente sensibili⁵⁵. Senza contare che gli algoritmi ricavati dalle ricerche compiute da ciascuno in rete rendono anche possibile l’isolamento del cittadino elettore in una sorta di bolla informativa dalla quale sono esclusi tutti i contenuti che potrebbero metterne in discussione i pregiudizi⁵⁶.

I dati emersi dal *Russia Gate* sono a questo riguardo impressionanti⁵⁷. Risulta, infatti, che, nel 2016, contenuti disinformativi provenienti da circa 50.000 *account Twitter* automatici, riconducibili all’*International Research Agency* (IRA), con sede a S. Pietroburgo, abbiano raggiunto, nel periodo anteriore alle elezioni presidenziali, circa 126 milioni di cittadini statunitensi⁵⁸. D’Altra parte, sembra che la medesima agenzia abbia orchestrato, attraverso *Twitter*, un bombardamento di messaggi contenenti lo *hashtag* “Mattarella dimettiti”⁵⁹, in occasione di uno dei passaggi più tormentati della laboriosa formazione dell’ultimo Esecutivo, quando uno dei partiti che si apprestava a formare il Governo minacciava la messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica⁶⁰.

Non è detto che operazioni del genere provochino l’effetto sperato dai loro artefici. Nel caso italiano ciò non è avvenuto. Non ci si può, comunque, nascondere la loro pericolosità.

⁵⁵ Una panoramica delle strategie e delle tecniche di disinformazione *online* di natura politica è offerta dal rapporto tecnico dal titolo *Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, elaborato dal Servizio Economico-Statistico dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), 45 ss. Le implicazioni giuridico-costituzionali dell’uso di queste tecniche e, più in generale, dell’incidenza, sulla formazione delle opinioni, di *fake news* e *hate speech*, soprattutto per il ruolo dei motori di ricerca e per la pervasività dei *social network*, sono enormi. Un esauriente quadro generale ne è offerto dal recente volume di PITRUZZELLA, POLLICINO, QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d’espressione, hate speech e fake news*, Milano 2017; *adde*: BALAGUER CALLEJÓN, *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI*, in *Nomos*, 2018, 11 ss. Con specifico riferimento alle *fake news*, v. anche: FROSINI, T.E., *Costituzionalismo 2.0*, in *Rass. parl.*, 4/2016, 691 s., mentre, sulla questione centrale da esse evocata: quella del valore della verità nello Stato costituzionale, è d’obbligo il riferimento a HÄBERLE, *Wahrheitsprobleme im Verfassungsstaat*, Baden-Baden 1995, che può leggersi anche nella traduzione italiana di F. Fiore: HÄBERLE, *Diritto e verità*, Torino 2000.

⁵⁶ Su questo profilo: PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell’era di Internet*, in PITRUZZELLA, POLLICINO, QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d’espressione, hate speech e fake news*, cit. (cui si rinvia per altri riferimenti), il quale si occupa diffusamente della *filter bubble* e dei suoi effetti, sottolineando il ruolo che, a questo riguardo, può assumere *Facebook* e delineando i caratteri della c.d. *bubble democracy*, che rischia di decretare l’atrofizzazione di un elemento essenziale alla vitalità della democrazia: il dibattito pubblico.

⁵⁷ Per un quadro di sintesi, v.: AGCOM, *Le strategie di disinformazione online e la filiera*, cit., 47 ss.

⁵⁸ Oltre ad AGCOM, *Le strategie di disinformazione online e la filiera*, loc.ult.cit., v. BELLOTTI, *Propaganda e manipolazione nelle elezioni politiche: il ruolo dei social network e degli algoritmi basati sulla intelligenza artificiale*, in *Menabò*, n. 88 (17 luglio 2018), che dà notizia di una ricerca compiuta dall’*Oxford Internet Institute*, che fornisce i dati quantitativi citati nel testo.

⁵⁹ La notizia è stata data da numerosi quotidiani italiani. V., ad esempio: FUBINI, *Le manovre dei russi sul web e l’attacco coordinato a Mattarella*, in *Corriere della Sera*, 3 agosto 2018, 6.

⁶⁰ Anche questa notizia ha avuto ampia eco nella stampa e nei siti *Internet*. V., per tutti: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/05/27/governo-di-maio-occorre-impeachment-mattarella-per-evitare-reazioni-della-popolazione-e-poi-si-torna-al-voto/4385875/>. Peraltro, sulla repentina marcia indietro della forza politica autrice dell’iniziativa, v. VALENTINI, *Così è sparita l’ipotesi dell’impeachment a Mattarella*, in *Il Foglio*, 30.5.2018 (<https://www.ilfoglio.it/politica/2018/05/30/news/cosi-e-sparita-lipotesi-dellimpeachment-a-mattarella-197693/>)

Esse, infatti, e gli strumenti che le rendono possibili costituiscono un'evidente minaccia alla stabilità dei nostri sistemi. Basti pensare che, "negli ultimi anni – a quanto chiarisce un recente documento della Commissione europea – sono state rilevate tattiche di manipolazione e di disinformazione *online* in contesto elettorale da almeno 18 paesi e le tattiche di disinformazione hanno contribuito per il settimo anno consecutivo a un declino generale della libertà di *Internet*"⁶¹.

6. Osservazioni conclusive

Come ho avuto occasione di osservare in altra sede, queste tecniche rappresentano una sfida mortale alle odierne liberal-democrazie, rischiando di decretare l'atrofizzazione di un elemento essenziale alla vitalità delle dinamiche democratiche: il dibattito pubblico⁶².

Resta, tuttavia, il fatto che *Internet*, con tutte le sue implicazioni, fa parte della realtà in cui ci troviamo a vivere. Esso offre enormi opportunità, impensabili prima della rivoluzione digitale, ma presenta anche inquietanti pericoli, come quelli cui si è accennato nel corso di questa riflessione. Si tratta, quindi, di gestirlo, e, soprattutto, di mettere gli utenti in condizione di usarlo, senza esserne usati.

"Vaste programme!", direbbe Charles de Gaulle. Non più vasto, tuttavia, dei tanti con i quali la nostra generazione deve fare i conti: si pensi, ad esempio, alla sfida ambientale, che richiede interventi immediati, per evitare cataclismi naturali e sociali dalle proporzioni inimmaginabili.

D'altra parte, l'Unione europea è, da tempo, impegnata su questo versante, contrastando i tentativi di disinformazione che larga e sistematica applicazione stanno ricevendo in ambito politico. Tra le iniziative da essa poste in atto, possono ricordarsi quelle rivolte a promuovere la diversità dell'informazione e l'alfabetizzazione mediatica degli utenti, a sviluppare indicatori dell'attendibilità delle fonti, a dar vita a una rete indipendente europea di verificatori di fatti, che controllino la veridicità delle notizie pubblicate in rete⁶³. Nella stessa linea si colloca,

⁶¹ COMMISSIONE UE, *Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo* (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni.), COM (2018), 236 FINAL, 12, citando il *Freedom on the net 2017 report*, della FREEDOM HOUSE, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2017>. Sul successivo peggioramento della situazione, v. SHAHBAZ, *Fake news, data collection, and the challenge to democracy*, in FREEDOM HOUSE, *Freedom on the Net 2018. The Rise of Digital Authoritarianism*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2018/rise-digital-authoritarianism>

⁶² D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Giur. cost.*, 6/2017, 3137, che può leggersi, anche in *Annuario AIC*, 2017, cit. Che per soddisfare le nuove istanze di partecipazione democratica sia necessario un dibattito pubblico nel quale le diverse opinioni, opzioni e rappresentazioni possano confrontarsi è sottolineato da BILANCIA, P., *Crisi della democrazia rappresentativa e apertura nuove istanze di partecipazione democratica*, in BILANCIA, P. (a cura di), *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa*, cit., la quale pone anche in luce l'attuale inadeguatezza, a questo riguardo, della c.d. democrazia della rete. Per una severa denuncia dell'incidenza, sulle decisioni politiche, della disinformazione degli elettori: BRENNAN, *Against Democracy*, II ed., Princeton-Oxford, 2017, che propone la radicale alternativa della "epistocrazia", a proposito della quale, con riserve: SOMIN, *Democracy vs. Epistocracy*, in *The Washington Post*, 3.9.2016.

⁶³ COMMISSIONE UE, *Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*, cit., 7 ss.

inoltre, il codice sulla pratica della disinformazione licenziato dalla Commissione europea il 20 settembre 2018⁶⁴.

Ma anche da parte degli Stati membri si registra una crescente vigilanza su questo terreno. In Italia, ad esempio, si segnala l'impegno dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)⁶⁵ e dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali⁶⁶.

Si peccherebbe di eccessivo ottimismo, se si ritenesse che, grazie a questi interventi, il problema della manipolazione dei consensi elettorali al tempo di *Internet* sia drasticamente ridimensionato (o, addirittura, debellato). Molto è stato fatto, ma molto resta ancora da fare.

Un versante sul quale occorre prodigare un energico e rinnovato impegno è quello della cultura e, in particolare, della formazione dei giovani. È, infatti, incontestabile che la sopravvivenza delle istituzioni della democrazia liberale, in larga misura, dipenda dal consenso popolare, il quale, in questa stagione, è certamente più elevato nei confronti della democrazia elettorale che nei riguardi delle istituzioni dello Stato di diritto⁶⁷. Solo il cambiamento di questo sentimento collettivo (e, quindi, la percezione che la componente liberal-garantistica del sistema non sia meno importante di quella propriamente democratica) può dotare la democrazia liberale di radici solide⁶⁸.

È, pertanto, da condividere senza riserve la sollecitazione ad estendere, nei programmi scolastici, la formazione alla cittadinanza, mediante un insegnamento di educazione civica che doti i cittadini degli strumenti conoscitivi indispensabili⁶⁹. E fornisca loro i necessari antidoti nei confronti di suggestioni a carattere fondamentalmente emotivo (quali sono quelle della disinformazione *online*). Poiché – come scriveva James Madison quasi 200 anni or sono (e da allora il problema è enormemente cresciuto) – “un governo popolare privo del supporto di un'informazione popolare, o dei mezzi per conseguirla, è il prologo di una farsa o di una tragedia. Forse di entrambe”⁷⁰.

⁶⁴ È il caso di sottolineare che l'Unione europea, per la scala e la dimensione dei suoi interventi, può contrastare le minacce degli strumenti digitali in modo enormemente più efficace degli Stati membri. Da condividere, quindi, il giudizio di BALAGUER CALLEJÓN, *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI*, cit., 17 s.

⁶⁵ V., ancora, AGCOM, *Le strategie di disinformazione online e la filiera*, cit., *passim*, e, per un quadro di sintesi, 50 ss.

⁶⁶ Per un quadro generale: BUSIA, LIGUORI, POLLICINO (a cura di), *Le nuove frontiere della privacy nelle tecnologie digitali. Bilanci e prospettive*, Roma 2016.

⁶⁷ BUGARIČ, *A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: “Lands in-between” democracy and authoritarianism*, cit., 244 s.

⁶⁸ Ancora: BUGARIČ, *A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: “Lands in-between” democracy and authoritarianism*, cit., 245.

⁶⁹ V., in particolare, il capitolo intitolato “educare i cittadini” in MOUNK, *Popolo vs Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, traduzione di F. Pé, Milano 2018. In questo modo, potrebbe cercare di risolversi il problema segnalato da BRENNAN, *Against Democracy*, cit., rovesciando lo schema: non l'esclusione dal voto degli incompetenti, ma la diffusione della competenza tra gli elettori.

⁷⁰ Si tratta del passo iniziale della lettera indirizzata da Madison a W. T. Barry il 4 agosto 1822, che può consultarsi in <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch18s35.html>.