

Dalla Relazione sull'E-Democracy alla Dichiarazione di Tallinn sull'E-Government: l'auspicio ad una rivoluzione digitale europea come risposta al deficit democratico*

di Andrea Previato **
(20 novembre 2018)

Sommario: 1. La “società civile” in seno all’Ue – 2. L’annosa questione europea del principio democratico – 3. Conseguenze e soluzioni infauste al deficit democratico – 4. Una risposta dal “basso” al deficit democratico – 5. L’impatto delle Tecnologie ICT nell’odierno ordine di “multilevel constitutionalism” – 5.1. Definizione e sviluppo dell’E-Democracy – 5.2. Definizione e sviluppo dell’E-Government – 6. Conclusioni

1. La “società civile” in seno all’Ue

Con la Relazione sull’e-democracy, adottata dal Parlamento europeo il 16 febbraio 2017, e la Dichiarazione sull’e-government di Tallinn, scaturita dalla conferenza ministeriale degli Stati membri del 6 ottobre 2017, l’Unione Europa ha confermato la prioritaria volontà di perseguire verso una rivoluzione digitale dagli effetti travolgenti sul rapporto con la società civile. Una definizione quest’ultima su cui già faceva perno il Libro bianco sulla *governance* europea (elaborato nel 2001 dalla Commissione Prodi) che, riprendendo un parere del Comitato economico e sociale,¹ affermava che la “società civile comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le parti sociali), le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose.² Nondimeno, la Commissione europea, pur prefigurando la necessità di un rafforzamento culturale della consultazione e del dialogo “civile” con tutti gli attori sopra citati al fine di migliorare la qualità e l’efficacia delle politiche dell’Unione, si è indirizzata rivolgendosi esclusivamente a quelle organizzazioni socio-economiche a carattere transnazionale rappresentative dei principali interessi economici. Pertanto, più che cercare un recupero sul fronte della legittimità democratica, la Commissione si è preoccupata di assicurarsi, anche attraverso la predisposizione di determinati codici di condotta, una partecipazione professionale che fosse funzionale allo sviluppo ed alla regolazione del mercato unico. Di conseguenza, nonostante la portata letterale della nozione sopra evidenziata, si è assistito ad una marginalizzazione di una parte della società civile, in primis dei cittadini europei e dei loro effettivi bisogni.³

Orbene, una concettualizzazione quella di “società civile” elaborata dalla Commissione che, stante la sua connotazione in termini economici, si è discostata rispetto a quella generalmente riconosciuta nel contesto etico-giuridico internazionale.

“Ciò che noi chiamiamo oggi società civile non include più l’economia regolata dai mercati del lavoro, dai mercati dei capitali e dai beni costituiti dal diritto privato. Al

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Rinvio al Parere CESE contenuto nella G.U. C-329 del 17.11.1999, pag. 30, n.8.1.

2 COM 2001, 428 definitivo/2, Bruxelles, pag. 11.

3 Sul punto, si veda D. Ferri, L’Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?, Istituzioni del federalismo, 2.2011, pag. 308-309; D. Spini, la società civile postnazionale, Meltemi, Firenze, 2006, pag. 132.

contrario, il suo cuore tradizionale è ormai formato da quei gruppi e associazioni non statali e non economici a base volontaria che uniscono le strutture comunicative dello spazio pubblico alla componente «società» del mondo vissuto. La società civile si compone di quelle associazioni, organizzazioni e movimenti che allo stesso tempo accolgono, condensano e ripercuotono, amplificandola nello spazio pubblico politico, la risonanza che i problemi sociali hanno nelle sfere della vita privata. Il cuore della società civile è dunque costituito da un tessuto associativo che istituzionalizza, nel quadro degli spazi pubblici organizzati, le discussioni che si propongono di risolvere i problemi riguardanti temi di interesse generale”.⁴

Tale concezione, sviluppata dal noto filosofo tedesco, non è ancorata al mondo dell'economia e ad alle dinamiche concorrenziali di domanda ed offerta, bensì preordinata alla soluzione congeniale delle problematiche di “interessi generali”. Ed invero, tale visione sembrerebbe apparentemente accolta anche nel Libro Bianco in considerazione delle premesse e dei continui richiami ai cittadini e ai strumenti tipici della democrazia partecipativa, sebbene nel concreto venga smentita dalla predilezione per una partecipazione strutturata di gruppi rappresentativi di interessi relazionati al mercato.⁵

In considerazione di tutto ciò, si è inevitabilmente generata un'ulteriore disaffezione dei cittadini verso il complessivo “sistema europeo” che ha alimentato ancor di più il deficit democratico sofferto dall'UE, come comprovato dal marcato astensionismo che ha contraddistinto le ultime elezioni parlamentari europee;⁶ nonché, all'opposto, dalla maggior partecipazione caratterizzante quelle consultazioni referendarie vertenti su questioni legate alla struttura o all'azione complessiva dell'Unione stessa, con esiti solitamente a sfavore delle istanze europeiste. A conferma di tutto ciò, inevitabile il richiamo al recente referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'UE contraddistinguendosi, oltre che per il noto risultato scaturito, anche per un accentuato tasso di affluenza superiore al 72%.⁷

2. L'annosa questione europea del principio democratico

Una relazione da sempre conflittuale quella fra l'UE e la questione democratica, considerato peraltro che il Trattato istitutivo della C.E. non conteneva nessun espresso riferimento alla democrazia. D'altronde, secondo il pensiero neo-funzionale fondante l'integrazione europea, non avrebbe mia dovuto sussistere un problema di deficit democratico, in quanto la superiore capacità delle istituzioni tecnocratiche sovranazionali avrebbe apportato benefici materiali tali da permettere al sistema sovranazionale di sviluppare la propria autorità e legittimità su basi nuove.⁸ Nondimeno, con il Trattato di Maastricht si è iniziato espressamente a menzionare il valore portante della democrazia, sancendo che l'UE si impegna a rispettare “l'identità nazionale dei Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici” (art. f, par. 1, Trattato di Maastricht); nonché successivamente con il Trattato di Amsterdam includendo la democrazia tra i valori

4 J. Habermas, *Droit et démocratie: Entre faits et normes*, Gallimard, Paris, 1997, pag. 394, Cit. in M. Mascia, *La società civile nell'Unione Europea: nuovo orizzonte democratico*, Marsilio, Venezia, 2004, pag. 91.

5 A. Somma, *Europa a due velocità: Postpolitica dell'Unione Europea*, Imprimatur, 2017, pag. 198-202.

6 Alle elezioni del 2014 il tasso di partecipazione si era attestato al 42,61% rispetto al 61,99% registrato con quelle del 1979, sul punto si veda COM 2005, 256 final, Bruxelles, pag. 8.

7 Rinvio a E. Uberoi, *European Union Referendum 2016*, House of Commons library, Briefing Paper, 2016, pag.5.

8 Sul punto, si veda G.Majone, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, Osservatorio sull'analisi d'impatto della regolazione, paper, 2005, pag. 5.

comuni sui quali è fondata l'UE. Nondimeno, si è dovuto attendere il Trattato di Lisbona per addivenire invero ad un'effettiva considerazione portante del principio democratico. Tale ultimo Trattato, oltre a ribadire quanto già espresso nei Trattati precedentemente menzionati (si rinvia agli art. 2 ed art. 49 del Trattato sull'Unione Europea), ha introdotto il titolo II, denominato "Disposizioni relative ai principi democratici", contenente norme finalizzate ad esplicitare le regole di funzionamento del principio di democrazia. Nello specifico, appoggiandosi a quelle posizioni che rinvenivano nel riconoscimento di un ruolo maggiore del Parlamento europeo la soluzione di tutti i problemi di legittimità, il Trattato, oltre ad indicare formalmente tale organo quale istituzione di democrazia rappresentativa dei cittadini dell'UE (art. 10, par. 2 TUE), lo investiva di talune rilevanti attribuzioni di primo piano. Altresì, oltre alle misure tipiche di una democrazia rappresentativa, ne ha prefigurato altre afferenti ad un modello partecipativo: da un lato, istituzionalizzando il "dialogo aperto, trasparente e regolare" fra la Commissione ed i cittadini e le associazioni rappresentative della società civile, ha favorito attraverso gli opportuni canali la conoscenza e lo scambio pubblico delle opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione (art. 11 TUE); per altro verso, riconoscendo ai cittadini dell'UE la facoltà di inviare proposte di natura legislativa alla Commissione (art. 11, par.4 TUE, con rinvio per la sua disciplina al Reg. UE n. 211/2011). Nondimeno, tale ultima attribuzione può essere valutata positivamente solo se inquadrata rispetto ad un mero piano simbolico, stante la non vincolatività per la Commissione di tradurre in proposta legislativa l'istanza popolare ricevuta. Infine, a completare il quadro democratico configurato dal summenzionato Trattato si inserisce la partecipazione dei Parlamenti nazionali al "buon funzionamento dell'Unione" (art. 12 TUE). Tuttavia, per quanto rappresentino istituzioni di autentica legittimazione democratica, tale intreccio partecipativo appare insufficiente a colmare il deficit democratico, oltre a favorire una delegittimazione del Parlamento europeo quale organo rappresentativo per eccellenza dei cittadini europei.⁹

In considerazione di tutto ciò, dal Trattato di Lisbona è scaturita una concezione "sfaccettata" di democrazia (la c.d. "multilevel democracy"), al cui interno convivono aspetti di democrazia rappresentativa –diretta ed indiretta- integrati da strumenti ascrivibili alla democrazia partecipativa. Tuttavia, un sistema democratico multi-livello che, nonostante i richiami alla cittadinanza europea e al "dialogo civile", non ha garantito le modalità attraverso cui valorizzare e favorire un'effettiva partecipazione democratica "dal basso" essenziale a sviluppare uno spazio pubblico europeo. Ed infatti, seppur la partecipazione della società civile sia addivenuta principio fondamentale dell'Unione sulla base dell'art. 11 TUE, è mancata un'apposita regolamentazione delle misure e dei procedimenti consultivi e partecipativi (salvo l'unica eccezione rappresentata dal Reg. Ue n.211/2011 di cui sopra), che avrebbe assicurato l'attribuzione di specifici diritti di partecipazione azionabili dinanzi alla Corte di Giustizia. Ciò ha comportato che i progetti di consultazione dei cittadini, nonché lo sviluppo di blog attraverso cui incanalare dibattiti rappresentati istituzionali, si siano caratterizzati per una partecipazione minima derivante da una pluralità di fattori, fra i quali emergono fra tutti una certa asimmetria informativa ed una scarsa conoscenza delle potenzialità della rete.¹⁰

Altresì, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona in piena recessione economica ha inficiato indubbiamente la portata delle disposizioni ivi contenute, in quanto le misure e le

⁹ Sul punto, si veda P. Piroddi, Il Parlamento europeo nel trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, Riv. it. Dir. Pubbl. comunit., fasc. 3-4, 2011, pag. 801 ss.

¹⁰ Sul punto si rinviano a D. Ferri, Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa, Riv. it. dir. pubbl. comunit., fasc.3-4, 2012, pag. 481 e ss; M.P. Chiti, La legittimazione per risultati dell'unione europea quale comunità di diritto amministrativo, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fasc.2, 2016, pag. 397 e ss.

procedure adottate per fronteggiarla si sono caratterizzate per la loro eccezionalità. A tale proposito, si è sviluppato un “diritto europeo dell'emergenza” che, facendo perno su un approccio intergovernativo, ha alterato l'integrazione armoniosa ed unitaria prefigurata dal Trattato di Lisbona tramite il tradizionale metodo comunitario rivisitato con correttivi democratici. Ed infatti, si è assistito alla creazione di circuiti di integrazione “esterni” al sistema dei Trattati finalizzati ad assegnare funzioni o compiti ad organismi estranei al diritto europeo. In questo senso, l'approvazione di taluni Trattati internazionali, quali il Meccanismo Europeo di Stabilità o quello sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione economica e monetaria (il c.d. Fiscal Compact), hanno rappresentato l'emblema di questo percorso preferenziale scelto dagli Stati membri per contrastare la crisi dei debiti sovrani. Una scelta giustificata dalla necessità di agire senza gli aggravati procedurali fissati nei Trattati istituzionali, che avrebbero imposto la necessaria partecipazione del Parlamento europeo. Nel complesso le misure adottate nel corso della crisi economica, le quali hanno favorito una maggiore integrazione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche e del controllo della finanza pubblica, hanno indubbiamente alterato gli equilibri istituzionali in seno all'UE: da un lato, si è assistito alla marginalizzazione del parlamento europeo con inevitabili ricadute sulla questione democratica; dall'altro, in ossequio alla teoria neo-funzionalista, si è rinnovata la centralità della Commissione in virtù dell'attribuzione della sorveglianza sui vincoli statali di bilancio e del controllo degli squilibri macro-economici nazionali¹¹

3. Conseguenze e soluzioni infauste al deficit democratico

In considerazione di quanto sopra esposto, ne è conseguito un aggravamento ulteriore del deficit democratico, che oramai da lunghi anni sta alimentando un acceso dibattito finalizzato sia all'individuazione delle cause sottese alla predetta questione, che all'elaborazione di valide ed adeguate soluzioni. Ebbene, attraverso un approccio comparativo dei diversi studi incentrati sulle ragioni cagionanti la deficitaria situazione democratica dell'Unione,¹² è stato possibile addivenire a un rinvenimento di talune cause comuni: la marginalizzazione del Parlamento europeo, l'eccessiva delega ad esperti e tecnici, la mancanza di alcuna “accountability” in capo alla Commissione, nonché la scarsa trasparenza caratterizzante il “policy making” europeo. Invero, rammentando che la costruzione europea si è fondata sugli assunti della teoria neo-funzionalista, è da ritenere che il deficit non è stato di per sé un incidente di percorso, ma una condizione consapevole e necessaria in relazione ad un preciso programma originario finalizzato allo sviluppo di un libero mercato, che ha compreso a sua volta la tecnocrazia come elemento costitutivo per la sua natura a-politica.¹³

Tuttavia, la teoria neo-funzionalista ha manifestato le sue criticità proprio laddove ha costruito il suo successo, ossia sul presupposto che solo una capacità tecnica, pertanto slegata da qualsiasi legame con il corpo elettorale, avrebbe garantito quei benefit tali da

11 Sul punto, si vedano G. Allegri, G. Bronzini, *Sogno europeo o incubo? Come l'Europa potrà tornare a essere democratica, solidale e capace di difendersi dai mercati finanziari*, Roma, 2014, 24; C. Caruso, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, *Rivista di Diritti Comparati*, n.1/2018, pag. 7-12; P. Bilancia, *Il governo dell'economia tra stati e processi di integrazione europea*, *Rivista AIC*, *Rivista* n.3/2014, pag. 5-10.

12 K.D. Azman, *The Problem o Democratic Deficit in the European Unión*, *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 1 No.5, 2011, pag. 245-247; E. Salvati, *Il deficit democratico e il ruolo del parlamento europeo. quali problemi ancora aperti?*, *Il politico*, anno LXXXI, n. 1, 2016, pag. 56-57.

13 R. Bin, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Catania 30-31 maggio 2014, *Relazione finale*, pag. 2-4.

recuperare “ex post” le inibite istanze democratiche. Nondimeno, la sussistenza di una questione democratica deficitaria non è altro che la rappresentazione fallimentare di quelle politiche elaborate da istituzioni specchio della dottrina di cui sopra. Un deficit che, se in un primo momento aveva fermentato nei cittadini europei sentimenti di sfiducia e disinteresse, negli ultimi tempi si è convertita in proteste e resistenze attive. Per effetto di misure di austerità particolarmente gravose sul versante sociale (adottate, come anticipato poc’anzi, con il metodo intergovernativo, elusivo a sua volta di quei principi di trasparenza e consultazione istituzionalizzati dal Trattato di Lisbona), la necessità di una soluzione delle problematiche democratiche è diventata più attuale che mai, come dimostra la recente “Brexit” o la continua ascesa dei movimenti anti-populisti.

Ebbene, al fine di risolvere efficacemente le questioni poste dal deficit democratico, è doveroso innanzitutto acquisire coscienza del fatto che l’Unione Europea non può rappresentare un’entità politica assimilabile al modello nazional-statale. Seppur il Trattato di Lisbona ha riconosciuto il carattere complementare della cittadinanza europea e il valore “pluralista” che ivi racchiude, nondimeno non si è ancora realizzato quel fondamento identitario di “unità civica europea”, ritenuto indispensabile per riproporre con validità quel “nesso” fra democrazia e rappresentanza, che da decenni costituisce l’architave dello Stato moderno.¹⁴ D’altronde, lo stesso criterio progressivamente proporzionale adottato per l’elezione dei membri del Parlamento europeo ha tradito l’essenza stessa della democrazia rappresentativa laddove non permette di rispecchiare istituzionalmente la diversità plurale dei popoli, stante la sua contraddizione con la regola di parità di valore del diritto di voto.¹⁵

Pertanto, in considerazione dei fattori sopra evidenziati, il richiamo alla democrazia rappresentativa operato dal Trattato di Lisbona nella sua doppia veste “diretta” ed “indiretta”, seppur ritenuto “sulla carta” il modello perno su cui fondare il funzionamento dell’UE (art. 10.1 TUE), si è manifestato per alcune rilevanti carenze che di riflesso hanno mantenuto irrisolte le problematiche relative al deficit democratico.

4. Una risposta dal “basso” al deficit democratico

Dunque, l’Unione Europea rappresenterebbe un sistema complesso configurante pertanto un modello di “multilevel constitutionalism”,¹⁶ al cui centro i veri protagonisti, sia nella parte di attori che destinatari, non sarebbero gli Stati membri, bensì dovrebbero essere i cittadini.

Ebbene, sulla base di queste anticipazioni, si rafforza ancor più la tesi fondata sul necessario rafforzamento degli strumenti partecipativi quale unica e fattibile risoluzione alle problematiche associate alle deficitarie istanze democratiche. Nondimeno, senza la graduale affermazione di un effettivo spazio pubblico europeo, mancherebbero i presupposti sui quali poter sviluppare un idoneo modello di democrazia partecipativa. Pertanto, obiettivo prioritario deve divenire innanzitutto, attraverso la predisposizione di appositi canali di confronto e scambio di opinioni, la costruzione di una sfera pubblica europea, animata dall’attiva partecipazione e confronto dell’eterogenea società civile, in quanto vero ed indiscutibile elemento essenziale per favorire la formazione di un’unità civica europea, dentro la quale i cittadini dei singoli Stati membri possano riconoscersi ed

¹⁴ Per approfondimenti sullo sviluppo del menzionato “nesso” si rinvia a R.A. Dahl, Sulla democrazia, Editori Laterza, 1998, pag.110-116.

¹⁵ F. Pizzolato, Rappresentanza politica e unione europea, Riv. it. dir. pubbl. comunit., fasc. 2, 2013, pag. 371e ss; Sentenza del BundesVerfassungsGericht del 30 giugno 2009, nello specifico par. 283-285.

¹⁶ I. Pernice, Multilevel constitutionalism and e-democracy, Internet Policy Review, 2016.

identificarsi.

Invero, la transizione verso forme diffuse di democrazia partecipativa non comporterebbe di per sé il tramonto del modello rappresentativo, bensì sarebbe preordinata a favorire un suo rinnovamento.¹⁷ Indubbiamente non si possono ignorare i benefici apportati da un sistema rappresentativo, in quanto permane ancora quale modello ideale attraverso cui realizzare la sintesi dei vari interessi conflittuali al fine del perseguimento di interessi generali. Cionondimeno, le istituzioni adibite all'elaborazione di quelle politiche i cui effetti influenzano il singolo cittadino necessitano di una loro accettazione e condivisione "dal basso", ed è in un tale contesto che si inseriscono i benefici che solo una democrazia partecipativa è idonea ad apportare.

In sintesi, la questione democratica dell'UE può essere risolta solo valorizzando quei strumenti predeterminati al coinvolgimento ed alla partecipazione della società civile in tutte le sue sfaccettature, ponendo così le basi per la costruzione di uno spazio pubblico funzionale allo sviluppo di "un'entità comune europea". Non per nulla, tale ultimo aspetto risulta fondamentale "affinché le decisioni politiche siano ampiamente accettate e si facciano valere presso coloro che ne pagano le conseguenze".¹⁸ Pertanto, se il funzionamento dell'UE deve fondarsi su un modello di democrazia rappresentativa, è necessario preliminarmente realizzare quell'identità politica e culturale coesistente per una progressiva accettazione del complessivo sistema europeo, e ciò non può che realizzarsi attraverso gli input derivanti da una democrazia "dal basso".

Sulla base di tali considerazioni, appaiono più che appropriate le riflessioni del filosofo Norberto Bobbio: "se è vero che nel momento della formazione iniziale della partecipazione di quartiere o di zona, nel momento della nascita più o meno spontanea dei comitati di quartiere, si può parlare appropriatamente di democrazia diretta... è altrettanto vero... che non appena si è provveduto alla legittimazione e alla regolamentazione della partecipazione di base, la forma che essa ha assunta è quella della democrazia rappresentativa".¹⁹

Per concludere, la questione democratica non può che individuare la soluzione ai propri problemi se non affacciandosi "al basso", e ciò può realizzarsi solo tramite una partecipazione condivisa e attiva instauratasi nell'ambito di un costituito spazio pubblico europeo. Orbene, individuata nella "partecipazione" l'architrave per un progressivo consolidamento democratico, la questione si sposta sulle modalità attraverso le quali garantire tale processo deliberativo.

5. L'impatto delle Tecnologie ICT nell'odierno ordine di "multilevel constitutionalism"

Nel pieno della quarta rivoluzione industriale, le innovazioni apportate dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (c.d. ICT) impongono inevitabilmente, in linea con quanto avvenuto in numerosi altri ambiti disciplinari, una rivisitazione "concreta" dei tradizionali concetti di "governo" e di "democrazia".

Internet e le innovazioni tecnologiche rappresentano uno sviluppo della libertà fondamentale di manifestazione del proprio pensiero, così marcato da rimodulare al proprio interno una sotto-categoria indicata col pseudonimo di "libertà informatica". Tale espressione configura il diritto di partecipazione alla società virtuale, al cui interno ogni individuo partecipante è sovrano nelle sue decisioni. Una libertà che non si limita più a

17 R. Bifulco, *Democrazia partecipativa e principio di realtà*, Federalismi.it, 2017, pag. 1-17.

18 R.A. Dahl, *Sulla democrazia*, Editori Laterza, 1998, pag. 124.

19 N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, 2005, pag. 48.

diffondere e manifestare le proprie opinioni e pensieri, ma che si estrinseca nella costituzione di rapporti, nella trasmissione e ricezioni di informazioni senza vincoli e limitazioni. Tutto ciò non ha comportato conseguenze solo in una prospettiva personalistica tramite un'accresciuta capacità di autodeterminazione dell'individuo, ma si sta riflettendo anche sui caratteri della democrazia stessa, la quale vede affiancarsi alla tradizionale forma rappresentativa una c.d. "democrazia di massa": basata non tanto sul presupposto della delega, quanto sulla "partecipazione del cittadino alla vita della collettività in forma di partecipazione al potere pubblico".²⁰ Una rivoluzione, quella apportata dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che non si sta limitando a scardinare i tradizionali connotati dello Stato di democrazia pluralista, ma che invero sta manifestando tutte le sue potenzialità diffondendosi anche all'interno dei procedimenti amministrativi europei e nazionali. Ovvero, sempre più frequentemente le pubbliche amministrazioni hanno iniziato ad avvalersi di una propria struttura digitalizzata col l'intento di favorire una maggiore aderenza della propria attività amministrativa a quei canoni di "economicità", "efficacia", "imparzialità", "pubblicità" e "trasparenza" (evidente il richiamo all'art.1 della L. 241/1990), rappresentativi del patrimonio comune europeo di principi su cui deve essere orientata l'attività amministrativa.

Ebbene, per quanto il concetto di "rivoluzione" racchiuda un significato etimologico dal forte impatto, cionondimeno il suo utilizzo non appare improprio al fine di descrivere opportunamente le sfide poste dalle innovazioni tecnologiche e della comunicazione nell'ambito delle relazioni intercorrenti fra cittadini, da una parte, e le istituzioni politiche e/o amministrative dall'altro lato.

5.1. Definizione e sviluppo dell'E-Democracy

Sulla base delle anticipazioni poc'anzi richiamate, è possibile già comprendere lo stretto legame, o quantomeno gli effetti che potrebbero derivare, fra "e-democracy" e la forma di governo di tipo rappresentativa, affermatasi negli Stati europei occidentali nella seconda metà del XX secolo, e successivamente trapiantata, pur con tutte le limitazioni sopra menzionate, all'interno dell'UE. La questione rilevante sui cui interrogarsi è se veramente l'e-democracy possa rappresentare una soluzione rispetto all'irrisolta problematica concernente il deficit democratico dell'UE. Tale questione può essere definita verosimilmente solo attraverso un'applicazione del metodo economico di "cost-benefit analysis", opportunamente affiancata dal richiamo di talune iniziative di democrazia elettronica attuate concretamente in Estonia, in qualità di Stato pioniere nella progettazione di una società fortemente digitalizzata.

Ebbene, la valorizzazione dei processi di e-democracy permetterebbe indubbiamente di migliorare l'inclusione e la partecipazione attiva dei cittadini nei processi politici a tutti i livelli, rafforzando quella specifica relazione che intercorre necessariamente fra il cittadino e le autorità pubbliche.²¹ D'altronde, è lo stesso art. 10, par. 3 del TUE a rammentare, rispetto a tale relazione, la necessaria sussistenza dei principi di trasparenza e di attiva partecipazione.

Pertanto, individuata una base di legittimazione rispetto ad un eventuale sviluppo dell'e-democracy, la questione deve ora spostarsi sulle modalità attraverso le quali possa manifestarsi la democrazia elettronica. Ebbene, oltre alle differenti forme di consultazione popolare esperibili sia nella fase di ideazione che di elaborazione di un atto giuridico, il discorso non potrà che focalizzarsi sulla figura di e-participation per eccellenza, ovvero il

²⁰ T.E. Frosini, Internet e democrazia, Diritto dell'informazione e dell'informatica, fasc. 4-5, 2017, pag. 657 e ss.

²¹ I. Pernice, E-Government and E-Democracy: Overcoming Legitimacy Deficits in a Digital Europe, cit.

c.d. e-voting. Dunque, per e-voting si definisce quel voto elettronico espresso mediante le c.d. “direct-recording electronic voting machines” (DRE): ovvero, sistemi informatici che non generano una traccia cartacea, bensì funzionalizzati a memorizzare e trasmettere il voto effettivo per mezzo di un supporto digitale.²² L’indubbia qualità riconoscibile alla summenzionata modalità di votazione è quella di favorire astrattamente la c.d. “e-participation” di ampi strati della società civile, in quanto le eventuali difficoltà causate da impedimenti fisici e/o logistiche sarebbero neutralizzate, o quantomeno considerevolmente attenuate, garantendo la potenziale possibilità all’elettorato attivo di esprimere la propria preferenza. Naturalmente, le considerazioni non possono che essere riferite al c.d. “home-vote”, ovvero quello effettuato presso la propria abitazione o in un luogo di privata dimora senza la necessità di recarsi alle urne, in contrapposizione rispetto al voto realizzato sempre elettronicamente ma all’interno dei seggi pubblici. Una testimonianza di successo dell’e-voting è quella rappresentata dall’Estonia, la quale già da alcuni anni ha sperimentato, pur non senza talune difficoltà, l’adozione del voto elettronico.

Un successo confermato dalle stesse statistiche, le quali avevano attestato una partecipazione dell’1.9% alle prime elezioni elettroniche del 2005 fino al 31.7% accertato nelle elezioni locali svoltesi nel 2017.²³ Un sistema di votazione complesso il cui funzionamento avviene attraverso l’interazione, da un lato, tra un lettore di smartcard e la carta d’identità nazionale, i quali sono in possesso al singolo cittadino, e dall’altra parte, dal rilascio di un software governativo e dall’utilizzo di una serie di server per l’archiviazione ed il conteggio.²⁴

Tuttavia, nonostante gli evidenti benefici offerti dall’e-voting sia in termini di maggior partecipazione che di minori costi, si contrapporrebbero taluni ostacoli di natura costituzionale che in un ordinamento democratico, quantomeno in quello italiano, qualificano il voto come “personale” e “segreto”.²⁵ Se la personalità del voto può essere assicurata tramite alcuni strumenti tecnici – in Estonia le carte d’identità digitali sono smartcard dotate di funzioni di crittografia, con le quali si garantisce pertanto l’autenticità del voto²⁶ – cionondimeno la segretezza (strettamente collegato con la libertà del voto), in quanto principio particolarmente stringente nella costituzione italiana, potrebbe essere violata laddove l’elettore, al di fuori di una struttura pubblica sorvegliata, potrebbe essere esposto al rischio di condizionamenti altrui. Ebbene, per ovviare a tali inconvenienti, in Estonia hanno ammesso, in ossequio ad una concezione debole e soggettiva del principio di segretezza, la facoltà per il cittadino elettore di modificare successivamente il proprio voto, specie qualora quest’ultimo potesse essere stato oggetto di qualche ingerenza.²⁷

Ulteriore aspetto di rilevante importanza è quello relazionato con la sicurezza informatica concertata sia rispetto alla tutela della privacy del cittadino che rispetto al funzionamento dei processi democratici stessi. Il rischio sistematico di minacce e/o attacchi che potrebbero potenzialmente rilevare gli orientamenti politici o sessuali dell’individuo lesivi della dignità umana, nonché l’allestimento di campagne di disinformazione attraverso la costante diffusione di “fake news” nei social network o la stessa manipolazione dei risultati elettorali rappresenterebbero elementi destabilizzanti la

22 M. De Vries e W. Bokslag, *Evaluating e-voting: theory and practice*, Technical University of Eindhoven, 2016, pag. 1-19.

23 Si rinvia al sito governativo estone: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/i-voting/>.

24 Si rinvia M. De Vries, *Evaluating e-voting: theory and practice*, cit.

25 Cfr. M. Cuniberti, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, *Diritto dell’Informazione e dell’informatica*, fasc. 2, 2015, pag. 275 e ss.

26 D. Springall et al., *Security Analysis of the Estonian Internet Voting System*, University of Michigan, 2014, pag. 1-13.

27 Sul punto si rinvia sempre a M. Cuniberti, cit.

fiducia che l'individuo pone verso la graduale affermazione di una società digitalizzata. Tutto ciò impone uno sforzo da parte delle autorità pubbliche nazionali, le quali devono promuovere e garantire, attraverso approcci focalizzati sull'alfabetizzazione digitale e su una maggiore diligenza rispetto ai prodotti ICT, la consapevolezza degli individui rispetto all'uso ed ai rischi derivanti dall'applicazione dei sistemi ICT.²⁸ Un approccio tale che non deve limitarsi a sporadici interventi legislativi e/o esecutivi nazionali, ma che auspica necessariamente l'adozione di una base giuridica europea comune, sulla falsariga di quanto avvenuto con la recente entrata in vigore del Regolamento generale sulla protezione dei dati.

Ed infatti, anche l'UE, su impulso della presidenza estone di turno presso il Consiglio dell'UE, ha iniziato a manifestare talune aperture verso l'applicazione dei processi di e-democracy. A tale proposito, emblematica è la Relazione sull'e-democracy del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017, nella quale, presa coscienza del "senso di indifferenza e sfiducia di ampie fasce della società nei confronti della democrazia stessa e del suo funzionamento, si comprende che la diffusione dei nuovi strumenti offerti dalle ICT "può dare spunto a soluzioni creative e complementari per migliorare la capacità ed il rendimento della democrazia rappresentativa, arricchendola con un'importante fonte di legittimità".²⁹ Pertanto, se da un lato la Relazione riconosce le opportunità che potrebbero derivare dall'utilizzo delle ICT attraverso la creazione di canali di informazione, consultazione e partecipazione attiva di cittadinanza; cionondimeno, dall'altra parte, individuati i rischi connessi a tale uso (ovvero, tutela della privacy, superamento del gap digitale, frode elettorale etc...), prefigura l'eventuale "rotta da seguire" per garantire un elevato livello di tutela. Cosicché, l'espansione degli ambiti di esercizio della democrazia partecipativa operata attraverso le indubbe potenzialità offerte dalle ICT non deve essere indirizzata alla graduale sostituzione del rapporto rappresentativo, bensì deve essere funzionale ad un suo rafforzamento che può essere perseguito solo dando voce effettiva alle istanze emergenti dal basso.³⁰

Per concludere, in una realtà politica come quella dell'UE, il cui sistema istituzionale resta quello di un'organizzazione sovranazionale estranea al modello classico della democrazia parlamentare,³¹ l'applicazione della "teoria della e-democracy deliberativa diretta" elaborata dal noto studioso Majid Behrouzi potrebbe rivelarsi appropriata nel contesto istituzionale europeo caratterizzato per una debole rappresentativa democratica. Ebbene, tale teoria, sintetizzata degnamente dal Prof. Ingolf Pernice,³² si fonda su tre punti essenziali: a) nella considerazione del cittadino quale autentico "sovrano"; b) nel basare il voto elettronico su un processo di educazione, apprendimento e deliberazione pubblica relativa all'argomento prescelto; c) infine, rispetto al processo decisionale, nel graduare il peso dell'e-voting del cittadino in relazione all'affluenza alle urne, incentivandone conseguentemente la partecipazione, ma conservando un residuo potere nelle mani delle istituzioni laddove la partecipazione civile fosse disinteressata. In altre parole, mediante la sperimentazione dei processi di e-democracy il cittadino assurge a figura centrale della struttura democratica, in quanto, partecipando attivamente ai processi deliberativi di "policy making", contribuisce a rafforzare e legittimare la flebile

28 I. Pernice, Risk Management in the Digital Constellation – A Constitutional Perspective, Conference Barcelona (part I), DP, Revista de Internet, Derecho y Política, 2017, 83-94.

29 Cfr. pag. 13/24.

30 S. Rodriguez, L'iniziativa popolare nell'esperienza svizzera e statunitense, con sguardo all'Italia, Riv. Trim. di Diritto Pubblico, fasc. 2, 1, 2017, pag. 451 e ss.

31 P. Piroddi, Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, cit., pag. 801 e ss.

32 Cfr. Multilevel constitutionalism an e-democracy, Internet Policy Review, Berlin, 2016.

delega rappresentativa del parlamento europeo.

5.2. Definizione e sviluppo dell'E-Government

Infine, un altro strumento fondamentale finalizzato a rafforzare la legittimità del sistema europeo di governance, è quello intrecciato al concetto di e-government. Con tale espressione, si intende quel sistema di gestione digitalizzata della Pubblica amministrazione diretto a migliorare, in termini di efficienza ed efficacia, l'erogazione dei servizi pubblici ai cittadini.³³ Rispetto alle titubanze dell'UE nello sviluppo di processi di e-democracy, l'e-government si contraddistingue viceversa per il costante supporto riscosso presso le sedi europee, come confermato dalla soprammenzionata "Dichiarazione di Malmö" del 2009 e dal "Piano d'azione eGovernment 2011-2015", a cui ha fatto seguito quello del 2016-2020. Ebbene, proprio con riferimento a quest'ultima comunicazione, si rileva l'autentica finalità perseguita tramite la trasformazione digitale della pubblica amministrazione, in quanto considerata quale "elemento essenziale per il successo del mercato unico" (pag. 2/14). D'altronde, un'altra comunicazione denominata sulla "Strategia del mercato unico digitale per l'Europa" del 2015 anticipava che l'economia digitale doveva coinvolgere non esclusivamente il settore privato, bensì anche quello pubblico.

Ad un'attenta disamina del recente "Piano d'azione eGovernment" –ovvero, quello relativo al periodo 2016-2020 – si individuano i principi fondamentali sui quali devono essere modulate le iniziative nell'ambito della digitalizzazione dei servizi pubblici, fra i quali campeggiano su tutti il principio di trasparenza e di partecipazione attiva del cittadino. Pertanto, gli stessi sui quali fanno perno le proposte di e-democracy, a conferma di quanto sostenuto dal Prof. Ingolf Pernice, ovvero che: "E-government and e-democracy are distinct aspects of the same thing; they relate to different applications of the internet, while with regard to the relationship between the citizen and the public authorities they go hand in hand. If well understood and implemented, both terms describe instruments for tightening this relationship, giving it real life and so enhancing the legitimacy of the European Union and its policies".³⁴

In considerazione dell'anzidetta presidenza di turno estone che ha caratterizzato il secondo semestre del 2017, è doveroso richiamare la dichiarazione d'intenti predisposta il 6 ottobre 2017 nell'ambito di un incontro fra i rispettivi ministri degli Stati membri UE, la c.d. "Tallinn Declaration on eGovernment". Ebbene, puntualizzato anche in tale documento l'importanza primaria dei servizi digitali ai fini dello sviluppo dell'economia dei dati e del mercato unico digitale, cionondimeno ribadisce la necessità di intensificare gli sforzi per la realizzazione degli obiettivi prefissati nell'ultimo "Piano d'azione eGovernment". A tale proposito, ha individuato anche cinque essenziali linee d'azione politica, invitando gli Stati membri e le istituzioni UE alla loro applicazione specificatamente concernono: il "digital-by-default, inclusiveness and accessibility"; il "once only"; il "trustworthiness and security"; la "openness and transparency"; la "interoperability by default" ed infine "horizontal enabling policy steps".³⁵

6. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, lo sviluppo e la diffusione dei processi di e-

³³Si rinvia alla Dichiarazione di Malmo sulle politiche di e-government del 2009.

³⁴ Si rinvia a E-Government and E-Democracy: Overcoming Legitimacy Deficits in a Digital Europe.cit., pag. 4-5.

³⁵ Si rinvia alle pag. 4-8/14.

democracy e di e-government garantirebbe un effettivo rinnovamento della delicata questione democratica europea. Se da un lato, l'UE si è caratterizzata fin dalle origini per una legittimazione per risultati, dall'altra parte tale approccio funzionalista ha manifestato le sue carenze laddove non è stato gradualmente accompagnato dal consenso della società civile.³⁶ Pertanto, è solo tramite la valorizzazione di una continua connessione fra le istituzioni europee ed i cittadini degli Stati membri, la quale deve essere intesa in termini di "effettivo" dialogo sociale, che si verificherebbero i presupposti per realizzare quel connubio essenziale per la sopravvivenza dell'UE: ovvero, la convergenza fra legittimazione per risultati e per consenso. Sebbene non siano mancate talune iniziative recettive delle esigenze di partecipazione e trasparenza (fra le quali, si pensi alle consultazioni online, alle "citizens' conference" o alle piattaforme collegate "a doppio filo" alla Commissione,³⁷ cionondimeno sovente si sono sviluppate senza la necessaria sussistenza di un carattere fondamentale per determinarne il loro successo: quello dell'effettività.

Ebbene, all'interno di tale prospettiva si introducono inevitabilmente i processi ruotanti intorno ai sistemi di e-government e di e-democracy sopra evidenziati, stante la loro capacità di coinvolgere in via potenziale la totalità della società civile nelle decisioni di natura politica ed amministrativa. Pertanto, una partecipazione non più relegata ad un mero ruolo passivo, ma implicante uno spazio attivo di dialogo e confronto finalizzato ad accrescere un rapporto di fiducia fra politica, amministrazione e cittadinanza. Sulla base degli strumenti offerti dalle ICT, sia dall'e-democracy che dall'e-government, si potrebbe realizzare quella sfera pubblica a vocazione comunitaria essenziale per rafforzare la legittimità del sistema europeo di governance: un sistema che si basa sui cittadini che sono, in definitiva, gli autori, nonché i soggetti dell'autorità pubblica dell'Unione.³⁸

** Dottore in Giurisprudenza, Università di Ferrara

³⁶ M.P. CHITI, La legittimazione per risultati dell'Unione europea quale comunità di diritto amministrativo, cit.

³⁷ Si rinvia a D. Ferri, Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa, Riv. it. dir. pubbl. comunit., fasc.3-4, 2012, pag. 481 e ss.

³⁸ I. Pernice, E-Government and E-Democracy: Overcoming Legitimacy Deficits in a Digital Europe, cit.