



SECONDA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO  
«DIRITTO E NUOVE TECNOLOGIE TRA COMPARAZIONE E INTERDISCIPLINARITÀ»  
– IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA –

LA RACCOLTA FIRME *ONLINE* NELLA DEMOCRAZIA REGIONALE:  
LINFA TECNOLOGICA PER UNA PARTECIPAZIONE ANCORA *OFFLINE*\*

DIEGO BALDONI

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. La democrazia partecipativa regionale e le perdute opportunità per (ri)nascere. – 3. Le vicende regionali attorno all'*e-participation*. – 4. Una *chance* in più per i referendum a statuti invariati? – 5. Alcune preliminari riflessioni conclusive.

**1. Note introduttive**

Le più recenti previsioni del legislatore tese a favorire la democrazia partecipativa possono essere annoverate nella legge di bilancio 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, co. 341-344) e nel decreto-legge “Semplificazioni-*bis*” (d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, nella l. 29 luglio 2021, n. 108). A decorrere dal 1° luglio 2021, infatti, i cittadini potranno sottoscrivere telematicamente le proposte di referendum abrogativo, sulle variazioni territoriali e costituzionale, nonché le leggi di iniziativa popolare. Le firme elettroniche qualificate saranno raccolte mediante documento informatico tramite una piattaforma *online* predisposta dalla Presidenza del Consiglio, nel rispetto delle modalità previste dall’art. 20, co. 1-*bis*, del Codice dell’Amministrazione Digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82). Con uno stanziamento di bilancio pari a centomila euro, l’organo di vertice dell’Esecutivo dovrà scegliere se

---

\* Per la preziosa opera di consulenza e supporto nella ricerca dei dati e delle esperienze delle singole Regioni, si ringraziano tutte le strutture consiliari di supporto all’attività legislativa per la cortesia e la disponibilità dimostrata.

sviluppare un portale *ex novo* o se integrare la funzionalità nell'*app* dei servizi pubblici "IO", accessibile attraverso il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) e già in uso nel 2020 per i noti *Bonus vacanze* e *Cashback di Stato*.

L'opzione tecnologica si mostra astrattamente idonea a inverare una vasta gamma di precetti costituzionali e in grado di stimolare forme di coinvolgimento di un elettorato vieppiù distante da un'attiva partecipazione alla vita pubblica del Paese. Nell'*incipit* della Costituzione risiede il fondamento della partecipazione che affida al popolo sovrano la facoltà di prendere parte alla gestione del potere mediante proprie rivendicazioni<sup>1</sup>, nella constatazione della «insufficienza dei congegni forniti per l'inserimento di quelle istanze nell'organizzazione dello Stato<sup>2</sup>». Complementare all'affermazione di tale diritto è l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà politica, di cui al successivo art. 2 Cost., che richiedono l'impegno del singolo in merito alle sorti della propria comunità. L'opportunità digitale non può che offrire un'alternativa irrinunciabile a uno Stato che intenda proporre ai suoi cittadini le condizioni di esercizio quanto più favorevoli alla loro partecipazione dentro la *polis* cui sono consociati<sup>3</sup>. Altresì, lo spirito del principio va ricercato nell'affermazione dell'eguaglianza sostanziale contenuta nel secondo comma dell'art. 3 Cost., in quanto produttiva delle «condizioni primarie necessarie per una effettiva e paritaria forma di partecipazione<sup>4</sup>», rimuovendo gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale di tutte le persone, in particolare quelle con disabilità, studenti e lavoratori fuori sede in Italia e all'estero. È in tale principio che il Costituente inserisce per la prima volta il termine "partecipazione", «collocandolo a chiusura dei primi tre articoli della Costituzione quasi a voler completare il quadro fisionomico del nuovo ordinamento<sup>5</sup>». Ulteriormente, può a buon titolo sostenersi che un diritto di accesso a *internet* possa qualificarsi come «una libertà fondamentale il cui esercizio è strumentale all'esercizio di altri diritti e libertà costituzionali<sup>6</sup>», quali la libertà di manifestazione del pensiero che, così come declinata dall'art. 21 Cost., è a sua volta inclusiva di una sfera di

---

<sup>1</sup> Nelle parole di C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 1 ss., «il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)».

<sup>2</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. I principi fondamentali*, Bologna, 1975, 44.

<sup>3</sup> T. MARTINES, *Manuale di diritto costituzionale*, Milano, 1999, 689, che – come ne scrive F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, 2007, 41 – «riferendosi ad una "sfera della solidarietà politica, economica e sociale", necessariamente affidata, prima ancora che ai pubblici poteri, al comportamento spontaneo dei soggetti, non nasconde il rischio che, almeno nell'attuale fase storico-politica, ciò possa risolversi in una aspirazione utopistica».

<sup>4</sup> F. FICHERA, *Spunti tematici intorno al nesso tra principi di eguaglianza e di partecipazione di cui all'art. 3, 2° comma, della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, 38.

<sup>5</sup> A. VALASTRO, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2010, 460 s.

<sup>6</sup> T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 9, oppure, nella versione inglese, ID., *Access to Internet as a Fundamental Right*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 5, 2/2013, 231.

diritti che influenza ciascuna dimensione dell'esercizio della cittadinanza.

La medesima prospettiva dovrebbe essere ancor più necessaria per quel livello regionale dal cui complesso di strumenti partecipativi l'elettorato è rimasto distante *ab origine*<sup>7</sup>. Indagando sulle due stagioni statutarie, emerge come non siano esistite rilevanti distinzioni tra i due periodi. In particolare, sono costantemente rimaste inascoltate le petizioni presentate ai consigli regionali, scarsamente diffuse le richieste di referendum e di modesto interesse la legislazione di iniziativa popolare. Ritrovando nell'art. 5 della Costituzione il disegno di una Repubblica quale insieme di livelli istituzionali, l'ordinamento deve considerare come «le autonomie, in effetti, possono veramente contribuire a realizzare quel principio di cooperazione e di solidarietà essenziale all'interno di un regime democratico e portare alla luce interessi che altrimenti rischierebbero di non trovare alcun referente<sup>8</sup>». In tale contesto, appare evidente come le nuove soluzioni tecnologiche possano proficuamente connettersi con una vivificazione della democrazia partecipativa. Nel focalizzarsi sull'ambito regionale, il contributo si interrogherà sull'opportunità di un intervento a legislazione statale e statuti invariati. Non potrà essere taciuto il riferimento alla decisione del Comitato Diritti Umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)<sup>9</sup> che ha favorito la previsione legislativa *in apicibus*; nonché, talune considerazioni in ordine al crescente rilievo di fonti di *soft law* all'interno del nostro ordinamento.

Le molteplici occasioni offerte dall'applicazione della tecnologia nel campo della partecipazione politica non occulteranno i rilievi critici verso il *digital divide*, avvalendosi dell'ausilio di esperienze sorte e consolidate in altri ordinamenti, senza tralasciare l'intervento delle istituzioni dell'Unione europea.

## **2. La democrazia partecipativa regionale e le perdute opportunità per (ri)nascere**

Le disposizioni statutarie, a partire dalla loro prima elaborazione, furono concepite anche come un'opportunità per valorizzare gli istituti di partecipazione popolare. Il progetto regionalista, per quanto foriero di criticità e scetticismi provenienti da ciascuna sensibilità politica<sup>10</sup>, è apparso il più incline a un coinvolgimento attivo dell'elettorato in virtù della sua *ratio* ispiratrice finalizzata a esaltare le istanze territoriali. Nel pensiero dei costituenti esisteva la convinzione che il popolo avrebbe rivolto «un controllo effettivo

---

<sup>7</sup> Quale «maggiore e più consapevole coinvolgimento dei cittadini, delle associazioni e degli altri soggetti interessati, nella elaborazione delle politiche regionali», nella definizione rintracciabile in A. DEFFENU, S. ARU, *Partecipazione a livello regionale*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, 43.

<sup>8</sup> Sul punto, si rimanda a M. TROISI, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *Federalismi.it*, 7/2018, 3.

<sup>9</sup> CCPR/C/127/D/2656/2015. United Nations - International Covenant on Civil and Political Rights, initial submission on 17 July 2015. View adopted on 6 November 2019 by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol concerning communication No. 2656/2015.

<sup>10</sup> Si confronti la relazione della Sottocommissione «Problema della Regione», la quale dipendeva dalla Commissione per la Riforma dell'Amministrazione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Prof. A.C. Jemolo.

all'opera dei loro amministratori, anche per quanto riguarda gli impegni di forti spese<sup>11</sup>». Proprio attraverso gli strumenti della democrazia partecipativa si sarebbe potuto realizzare un diffuso coinvolgimento, in ragione del fatto che, nell'istituto maggiormente richiamato, «il referendum corrisponde allo spirito della riforma dell'ordinamento regionale<sup>12</sup>» poiché permette al popolo di pronunciarsi in maggioranza contro una supposta volontà legislativa maggioritaria.

Conseguentemente, gli statuti del 1971 si sforzarono di definire tale volontà, «sull'onda del mito della partecipazione cui si è ispirata tanta parte della pubblicistica politica degli anni Sessanta<sup>13</sup>». Il risultato dell'azione non fu, tuttavia, quello auspicato: «Non fu, lo si sa bene, così. Non fu così *in the books* e non fu così neppure *in action*<sup>14</sup>». Il contenuto degli statuti e le leggi di attuazione finirono per distanziarsi notevolmente dalle originarie, e forse eccessivamente ottimistiche, premesse. Numerose e di diversa natura sono le cause da ascrivere a un esito deludente, sia dal punto di vista della qualità della proposta che della quantità della risposta<sup>15</sup>.

Con la revisione costituzionale del Titolo V e la profonda crisi dei partiti politici, le Regioni hanno rielaborato il concetto di partecipazione accogliendo la prospettiva di un diritto esercitabile dal singolo senza il bisogno di forme collettive di intermediazione, lasciando immutato il pensiero che «le autonomie regionali venissero viste in un'ottica precipuamente partecipativa<sup>16</sup>». Nonostante ciò, gli strumenti di coinvolgimento dell'elettorato sono stati disciplinati in modo deludente da statuti che «non sono andati al di là di mere enunciazioni di principio o della riproposizione di strumenti già sperimentati quali la petizione, l'iniziativa popolare e i referendum<sup>17</sup>». Il risultato di tale approccio ha

---

<sup>11</sup> Il relatore Ambrosini si persuase di ciò in seguito a una comparazione con l'Inghilterra che visse in prima persona e che riportò il 10 giugno 1947 nella seduta antimeridiana dell'Assemblea costituente, in *www.camera.it*: «mi colpì molto, andando per vari borghi ed esaminando i programmi elettorali per le elezioni amministrative, un ammonimento ed incitamento rivolto agli elettori, che suonava ad un dipresso così: “Domanda al tuo consigliere di contea o di distretto qual è il bilancio, quali le entrate, come vengono spese, quali sono i provvedimenti adottati, ecc.”. Non sarebbe proprio male che simili incitamenti si rivolgero ai nostri elettori».

<sup>12</sup> A parere di Uberti, Seconda Sottocommissione, 13 dicembre 1946, la consultazione referendaria è l'istituto particolarmente indicabile per la partecipazione «in quanto mira a realizzare una democrazia diretta e a far partecipare più ampiamente il popolo alla vita amministrativa locale».

<sup>13</sup> Opportunamente, S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, 1997, 81, considerano la prospettiva politica del tempo per cui «gli intenti rinnovatori svariavano tra obiettivi di reale ed effettivo concorso della collettività ai provvedimenti che la interessavano e propositi di organizzazione e controllo del corpo sociale in vista della recezione e attuazione delle decisioni degli organi rappresentativi».

<sup>14</sup> M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, 165 s.

<sup>15</sup> F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova, 2012, 77, ne realizza una compiuta elencazione reputando che «tra i fattori che hanno determinato questo insuccesso vanno ascritti il carattere consociativo del sistema politico-istituzionale, la mancanza di un tessuto di formazioni sociali, esterne o trasversali rispetto al sistema partitico, in grado di stimolare e sostenere movimenti e/o iniziative referendarie, la debolezza storica delle strutture organizzative regionali dei partiti e la debolezza endemica della classe politica regionale».

<sup>16</sup> Si veda, V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, 67 s.

<sup>17</sup> «Gli strumenti della partecipazione si sono infatti rivelati deboli e, per di più, assai poco valorizzati dagli organi politici della Regione» nell'analisi di P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 197.

prodotto eterogenee previsioni statutarie di c.d. «democrazia procedurale<sup>18</sup>» e diretta, nella quale è stato perpetrato l'errore di continuare a racchiudere i più differenti istituti<sup>19</sup>, fondendo la partecipazione normativa e amministrativa e fallendo nel «rendere la rappresentanza politica più intensamente collegata alla società civile<sup>20</sup>».

La favorevole impressione suscitata negli studiosi dal *digital switchover* a livello nazionale<sup>21</sup>, convince della possibilità che l'opportunità tecnologica possa dispiegare benefici effetti su una democrazia partecipativa regionale da sempre in difficoltà. Pur registrando un certo numero di proposte legislative di iniziativa popolare, queste non hanno pressoché mai goduto della forza di sostenere l'*iter legis* nelle Assemblee legislative regionali che nel corso dell'ultimo biennio sono riuscite ad approvarne solamente una<sup>22</sup>. Parallelamente, un particolare *favor legis*<sup>23</sup> ha permesso un cospicuo incremento di richieste per l'allargamento, la fusione e la fusione per incorporazione di Comuni, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost., a cui seguono referendum consultivi obbligatori<sup>24</sup>, mentre con riguardo alle ultime legislature concluse da tutti i Consigli regionali non si scorge alcuna richiesta referendaria (abrogativa, consultiva facoltativa, propositiva). Infine, irrilevanti sono le petizioni che neppure rientrano fra i dati dei resoconti annuali sullo stato della legislazione, malgrado lo statuto campano (art. 16, co. 3) obblighi il Consiglio regionale a prenderle in esame e fornire risposta scritta ai richiedenti.

---

<sup>18</sup> Categoria così definita da E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007, 353.

<sup>19</sup> Già G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1/1974, spec. 9, individuava come «mettere insieme fatti di partecipazione popolare e procedimenti regolati secondo i principi della tradizione statale, i legislatori regionali non potevano fare altro che piegare la partecipazione alla logica di questi procedimenti».

<sup>20</sup> Così R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Padova, 2011, 10.

<sup>21</sup> Per G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo - online*, 2/2021, 1540, trattasi di «strumento idoneo ad attenuare le disegualianze fra i gruppi più strutturati, che possiedono una maggiore forza di mobilitazione dell'elettorato e soprattutto – come si è visto nel caso Staderini (*infra* § 5) – dei soggetti certificatori, e altri gruppi provenienti dalla società civile: l'abbattimento dei costi e la semplificazione dei mezzi per l'effettivo esercizio dei diritti di partecipazione può determinare delle esternalità positive sull'intero circuito democratico».

<sup>22</sup> Cfr. Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2019-2020*, in *Camera.it*, che evidenzia l'approvazione della sola proposta di iniziativa popolare da parte del Consiglio regionale della Puglia: trattasi della legge regionale 30 aprile 2019, n. 16, «Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo e della buona salute».

<sup>23</sup> Misura accelerativa per il procedimento di adozione dello statuto, mantenimento di tutte le norme di maggior favore, facoltà di utilizzo dei margini di indebitamento consentiti anche a uno solo dei comuni originari, attenuazione o deroga dell'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, mantenimento dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune esente da oneri fiscali.

<sup>24</sup> Cfr. Camera dei deputati - XVII legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni*, lunedì 28 novembre 2016, in *Camera.it*, «l'esperienza delle unioni fino al 2009 riguardava pochissimi comuni in Italia; al 4 ottobre 2016, conta invece l'istituzione di 536 unioni di comuni relative a 3.105 comuni, di cui 1.004 comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti».

### **3. Le vicende regionali attorno all'e-participation**

Nella verifica dell'applicabilità della normativa statale in tema di dematerializzazione delle firme all'interno degli ordinamenti regionali, occorre notare come alcuni di questi includano già nei propri statuti la facoltà di coinvolgimento dell'elettorato per mezzo delle nuove tecnologie. Un riferimento di specifica rilevanza è presente nello statuto lombardo (art. 9, co. 2) che prevede «le forme e le condizioni della partecipazione e dell'accesso dei cittadini, singoli e associati, ai procedimenti e agli atti, anche attraverso il più ampio ricorso alle tecnologie informatiche». Parimenti, lo statuto dell'Umbria (art. 20, co. 4) demanda alla legge regionale il compito di stabilire «gli ambiti, i limiti e le modalità della partecipazione e delle forme di consultazione, assicurando la disponibilità di servizi e di tecnologie adeguate». Le tecnologie sono menzionate anche in Basilicata (art. 61, co. 3) con una generale disposizione di sostegno e promozione allo «utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione», mentre lo statuto emiliano-romagnolo (art. 61, co. 2) accorda una disposizione di favore all'utilizzo degli strumenti informatici, ma nel solo ambito del procedimento amministrativo.

La legislazione ordinaria si è poi fatta carico di attuare i principi statutari riferiti alla partecipazione mediante leggi generali sulla partecipazione inclusive delle soluzioni tecnologiche. In particolare, la l.r. Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (art. 1, co. 2, lett. e), che ha inteso «valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini»; nonché, richiamare al fatto che «la Regione Toscana valorizza l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione democratica dei cittadini e arricchire gli strumenti del confronto pubblico sulle politiche locali e regionali» (art. 22, co. 1). La disciplina della l.r. Emilia-Romagna 22 ottobre 2018, n. 15, che ha modificato la precedente versione del 2010, contempla tra le finalità quella di «valorizzare e diffondere l'utilizzo di piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti anche di carattere digitale, quali necessari canali di informazione e comunicazione al servizio della partecipazione democratica dei cittadini» (art. 2, co. 1, lett. j); in più, un'analisi sull'utilizzo delle piattaforme tecnologiche, metodologie e strumenti digitali nella realizzazione dei processi, nella diffusione di notizie, documentazione e buone prassi per favorire la democrazia partecipativa deve essere contenuta nella triennale relazione della Giunta prevista dalla clausola valutativa (art. 21). Inoltre, la legge 16 febbraio 2010, n. 14, della Regione Umbria promuove la diffusione delle tecnologie utili a garantire a tutte le fasce della popolazione l'accesso al processo decisionale partecipato della consultazione (art. 64, co. 5). La circolazione di questi modelli ha permesso che simili formulazioni fossero altresì presenti nella l.r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28, laddove si ambisce a «valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini» (art. 2, co. 1, lett. k) e nella l.r. Marche 23 luglio 2020, n. 31, che si pone l'obiettivo di «valorizzare e diffondere l'utilizzo di piattaforme tecnologiche,

metodologie e strumenti anche di carattere digitale, quali canali di informazione e comunicazione al servizio della partecipazione democratica dei cittadini» (art. 1, co. 2, lett. g).

Dato conto delle previsioni generali in materia rinvenibili negli statuti e nella legislazione regionale ordinaria, occorre individuare quale possa essere l'esperienza specifica atta a tradurre un'effettiva dematerializzazione della partecipazione sul piano regionale. In siffatta prospettiva, l'azione più efficace è stata intrapresa dall'Assemblea legislativa del Lazio che ha approvato la l. 24 giugno 2020, n. 4, concernente la "Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali nonché dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo". La normativa apre all'opzione di raccolta dematerializzata e, nell'assenza di un'organica disciplina statale in materia, si avvale del richiamo al Codice di Buona Condotta sui Referendum adottato dal Consiglio per le Elezioni Democratiche in data 16 dicembre 2006 e dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) il 16-17 marzo 2007<sup>25</sup>. La disciplina regionale demanda a una delibera dell'Ufficio di Presidenza per la definizione, tra gli altri punti, delle modalità per la raccolta, anche in forma digitale, delle firme per la sottoscrizione delle proposte di legge d'iniziativa popolare (art. 28, co. 1). La Giunta regionale, invece, sentita la commissione consiliare competente, è chiamata ad adottare un regolamento con il quale individuare, tra le altre questioni, i criteri e le modalità di funzionamento del "Portale della partecipazione" per cui è stata allocata la somma di centotrentamila euro per il triennio 2020-22, le procedure relative *referendarie* e le modalità per la raccolta, anche in forma digitale, delle firme per la richiesta dei referendum di iniziativa degli elettori (art. 28, co. 2).

L'*unicum* presente in Regione Lazio lascia ancor più emergere l'approccio embrionale esistente altrove. Pur rappresentando ancora una mera proposta di legge, la PDL n. 152 presentata presso l'Assemblea legislativa lombarda e recante "Norme sull'iniziativa popolare per la formazione di leggi e altri atti della Regione" intende modificare la l.r. 2 ottobre 1971, n. 1, includendo altresì una dematerializzazione delle firme. Nel testo si ammette come la raccolta delle sottoscrizioni a sostegno delle proposte di legge d'iniziativa popolare possa avvenire sia su supporto cartaceo che elettronico-informatico mediante sistemi elettronici e procedure automatiche; l'espressa intenzione del legislatore sarebbe «accelerare e semplificare le operazioni di raccolta delle firme garantendo in ogni caso l'autenticazione della firma anche se resa in modalità elettronica» (art. 4-*bis*). Una rottura del tabù tecnologico è già stata realizzata con l'esperienza lombarda del voto elettronico al referendum consultivo del 2017 in materia di regionalismo differenziato, seguendo l'ampia disciplina contenuta nella l.r. 23 febbraio

---

<sup>25</sup> Oltre al rinvio metodologico di natura tecnica al Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) che, attraverso «la sua forza attrattiva, ha finito per far allocare in una legge ordinaria – com'è il CAD – anche materia costituzionale, a cui sicuramente va ascritta la "Partecipazione democratica elettronica", di cui all'art. 9, a tenore del quale "Lo Stato favorisce ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi"», come sottolineato da P. COSTANZO, *Lo "Stato digitale": considerazioni introduttive*, bozza della relazione introduttiva al convegno *online* del Gruppo di Pisa del 18-19 giugno 2021, 3 s.

2015, n. 3, la quale ha puntualmente modificato la vigente l.r. 28 aprile 1983, n. 34, che regola, fra i diversi articoli, le modalità di svolgimento delle consultazioni referendarie in Regione Lombardia.

Una previsione normativa è presente anche in Valle d'Aosta con la l.r. 25 giugno 2003, n. 19, di disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo che ammette il voto elettronico «nel caso in cui si verifichino le condizioni per procedere» e stabilisce che «con legge ordinaria della Regione si provvederà ad apportare le necessarie modificazioni alla disciplina delle modalità di votazione e di scrutinio» (art. 48). Esattamente come la Toscana che apre a tale facoltà nella l.r. 23 novembre 2007, n. 62, di disciplina dei referendum regionali, contemplando una definizione «anche in via sperimentale» di espressione del voto mediante postazioni informatiche (art. 5, co. 5, oltre all'art. 39, co. 5).

Ulteriori esperienze pratiche di applicazione del supporto tecnologico per il coinvolgimento attivo dell'elettorato sono annoverabili in Lombardia con le consultazioni telematiche del Consiglio regionale le cui linee guida, inclusive dei principi generali, definiscono la fase preparatoria, quella di svolgimento e di elaborazione del documento finale utilizzando il sito *internet* istituzionale e i più comuni e idonei canali comunicativi e divulgativi. Da includere anche l'esperimento "Monitor Lombardia" che ha rappresentato un osservatorio sull'opinione pubblica lombarda promosso dal Consiglio regionale al fine di elaborare periodiche rilevazioni statistiche con il coinvolgimento virtuale dei cittadini, dei pubblici amministratori e degli esponenti di rilievo del mondo imprenditoriale mediante *topics* di particolare riferimento per la comunità regionale. L'iniziativa del Consiglio non è proseguita negli anni più recenti, ma è stato avviato un ciclo di ricerche demoscopiche "Il Consiglio in ascolto" promosso dall'Ufficio di Presidenza che nel 2017 è stato indirizzato a un campione di tutti i cittadini lombardi per rilevarne aspettative e priorità, nel 2019 alle imprese, nel 2020 ai giovani e nel 2021 sarà rivolto nuovamente a tutti i cittadini.

In aggiunta, rilevano le iniziative intraprese dalla Regione Umbria, anzitutto attraverso il progetto di *e-democracy* "Partecipativo" per la realizzazione di un sistema di trasparenza e partecipazione del complesso degli enti pubblici regionali che renda rappresentabili, in termini multimediali e in tempo reale, i processi decisionali, permettendo ai cittadini un alto livello di interattività. Presentato nel 2004, è stato approvato con il bando nazionale per la promozione della cittadinanza digitale e la fase di sperimentazione si è chiusa nel 2008 prevedendo il riuso degli strumenti e dei modelli di partecipazione sperimentati, con la possibilità di estenderli a tutte le amministrazioni pubbliche dell'Umbria. In più, l'Assemblea legislativa regionale, mediante l'opzione "Senso @lternato", ha permesso a tutti gli interessati di restare aggiornati via *mail* sullo stato di avanzamento dell'*iter* dei singoli atti consiliari verso i quali possono essere avanzati commenti e proposte.

Infine, anche l'Assemblea regionale siciliana pare prendere in opportuna considerazione il coinvolgimento degli elettori al punto da mettere in risalto nella *home page* del suo sito istituzionale il richiamo alla "*E-Democracy: partecipa all'attività parlamentare*", ricercando – come nel caso umbro – la partecipazione dei cittadini



attraverso un contributo di idee e un giudizio sui progetti di legge. Assicurando che ogni parere, critica o suggerimento inviato sarebbe stato letto dal presentatore del disegno di legge, ma richiedendo che l'intervento fosse breve e attinente all'oggetto dell'argomento trattato, con l'invito a utilizzare un linguaggio chiaro, semplice e privo di espressioni ingiuriose.

In conclusione, il paradossale caso della Regione Abruzzo che si è posta l'obiettivo di approvare una legge regionale che permettesse alle organizzazioni articolate in forme democratiche di partecipare all'elaborazione e alla formazione delle politiche regionali. Per il raggiungimento di tale obiettivo è stato ipotizzato un percorso partecipato che potesse realizzare il più ampio coinvolgimento attorno a un'iniziativa legislativa. Ne è scaturita la proposta avente ad oggetto "Disposizioni sulla partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali" che è stata inserita nella piattaforma *web* "COMMENTAPA" per favorire una discussione *online* che conducesse a modifiche e integrazioni. Il processo partecipativo si è effettivamente svolto, salvo poi mancare il passaggio assembleare di approvazione della proposta di legge in questione.

#### **4. Una chance in più per i referendum a statuti invariati?**

Il secondo Novecento si era aperto con la diffusa convinzione che la democrazia potesse esprimersi nella sola forma rappresentativa, giammai sostituibile in ragione dell'inesistenza di strumenti idonei a riprodurre altrimenti le medesime garanzie esistenti. Al termine del secolo, però, crebbe la convinzione che la «computercrazia» consentisse l'esercizio della democrazia diretta, fornendo «a ogni cittadino la possibilità di trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico», ma venne reputata «puerile» poiché «a giudicare dalle leggi che vengono emanate ogni anno in Italia il buon cittadino dovrebbe essere chiamato a esprimere il proprio voto almeno una volta al giorno<sup>26</sup>». Tesi sostenuta dalla previsione che a essere mobilitata da tale processo sia una «folla solitaria, una miriade di individui isolati e inerti che si rapportano solo al video, e che decidono in solitudine, premendo bottoni, di cose di cui non sanno né minimamente capiscono<sup>27</sup>». Tuttavia, la comparsa sulla scena pubblica contemporanea di meccanismi decisionali conseguenti a processi non in presenza, convinse – non senza colpevole ritardo – che le tecnologie potessero essere applicate anche nel campo del *collective decision making* addivenendo a una sorta di «politica continuamente attiva<sup>28</sup>» nella quale «possiamo essere cittadini "accaventiquattro" e decidere in prima persona a "trecentosessantagradi"<sup>29</sup>» all'interno della «*Networked<sup>30</sup> and Technology<sup>31</sup> Society*». Lo spazio democratico è uno

---

<sup>26</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2014, 14.

<sup>27</sup> G. SARTORI, *Mala Tempora*, Roma-Bari, 2004, 392.

<sup>28</sup> Nella critica prospettiva di L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, cit., 204, in cui «la realtà è che la democrazia diretta si è trasformata in una democrazia governata dai mezzi di comunicazione di massa nell'accezione ICT dei nuovi media sociali».

<sup>29</sup> F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020, 66.

<sup>30</sup> Si consenta di rinviare al brillante saggio di M. CASTELLS, *La nascita della società in rete*, Milano, 1996.

<sup>31</sup> Nella definizione di A. PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità*

fra i tanti ambiti in cui l'impatto tecnologico sta forgiando nuove esperienze identificabili nella dimensione della «infosfera<sup>32</sup>».

La democrazia partecipativa, peraltro, «costituisce una categoria generale comprensiva di un universo di nuove “pratiche” e “dispositivi” che sta acquistando un posto significativo nel faticoso cammino della democrazia italiana, come in Europa e nel resto del pianeta<sup>33</sup>». Attraverso una «democrazia digitalmente mediata<sup>34</sup>», esiste per le Regioni la possibilità di un rinnovato tentativo di inclusione degli elettori in tali processi e procedure per il tramite di un ambiente virtuale che garantisca la libera adesione a una proposta di legge o a un quesito referendario, riproducendo i medesimi diritti costituzionali richiesti in presenza. Parimenti, si realizzerebbe un'ulteriore valorizzazione dell'identità digitale all'atto della raccolta delle sottoscrizioni, contribuendo alla diffusione di uno strumento che nel prossimo futuro potrebbe trovare sempre nuove applicazioni in ciascun livello territoriale. Infatti, al fine di permettere l'univoca definizione dell'utente, «la tecnologia offre diverse metodologie: generalmente, la combinazione di nome utente e *password* (qualcosa che si conosce), l'utilizzo di dispositivi specifici (qualcosa che si possiede) o caratteristiche biometriche (qualcosa che si ha) oppure loro combinazioni<sup>35</sup>».

Dunque, con riferimento al tema oggetto del contributo, diventa opportuno chiedersi se l'attuale numero di sottoscrizioni richieste sia adeguato alla luce della prospettata opzione tecnologica. Relativamente alle firme necessarie per avanzare una richiesta di referendum (Tabella 1), si osserva una significativa eterogeneità delle previsioni statutarie. Con riferimento al referendum abrogativo, ad esclusione dell'Abruzzo, della Calabria e della Liguria, tutti gli statuti prevedono un numero fisso di firme, invece che una percentuale di elettorato maggiormente sensibile al variare della popolazione. Convertendo queste cifre in valori percentuali, si nota come tale meccanismo penalizzi maggiormente le Regioni più piccole, salvo il caso della Lombardia.

Particolare il caso della Basilicata, da una parte l'accesso al referendum sarebbe

---

*di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere. Atti del convegno di Caserta, 6-7 maggio 2005*, Torino, 2006, 369, «una società, sempre più policentrica ed interconnessa per la presenza di tecnologie avanzate, i cui processi sono a forte contenuto tecnologico».

<sup>32</sup> «È un neologismo coniato negli anni Settanta ed è basato sul termine “biosfera”, che fa riferimento a quella limitata porzione del nostro pianeta caratterizzata dalla vita» e, come spiega L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017, 44 s., «A un livello minimo, l'infosfera indica l'intero ambiente informazionale costituito da tutti gli enti informazionali, le loro proprietà, interazioni, processi e reciproche relazioni [...]. A un livello massimo, l'infosfera è un concetto che può essere utilizzato anche come sinonimo di realtà, laddove interpretiamo quest'ultima in termini informazionali».

<sup>33</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 2011, 295.

<sup>34</sup> «La democrazia elettronica, invero, non è affatto “disintermediata” come talvolta i populisti vogliono far credere, ma anzi è per definizione digitalmente mediata e, dunque, giocoforza esposta alle ingerenze di coloro che amministrano il *medium* elettronico che la veicola» come rilevato da G. GOMETZ, *Populismo digitale e democrazia eterodiretta: il pericolo sta nel mezzo*, in *Ragion Pratica*, 1/2019, 244 s., «Costoro devono quindi essere soggetti pubblicamente affidabili che operano in modo specchiato in un quadro di controllabilità pluralisticamente e pubblicisticamente garantita e non, ad esempio, associazioni di diritto privato o «garanti» che non rispondono ad altri che sé stessi».

<sup>35</sup> G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Padova, 2017, 242.

esteso anche ai sedicenni, dall'altra la previsione statutaria è rimasta lettera morta. Differente è l'analisi per l'iniziativa referendaria consultiva che solamente in otto Regioni può essere richiesta anche da una bassa percentuale di aventi diritto (ad eccezione della Calabria), stante la propensione di larga parte degli statuti a lasciare questa richiesta a una maggioranza in seno a un organo elettivo.

Di sicuro interesse è l'*initiative* regionale prevista in Basilicata, in Campania, in Friuli-Venezia Giulia, nel Lazio, in Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Bolzano e Trento; con l'eccezione campana e valdostana, il numero minimo di sottoscrizioni è lo stesso dell'abrogativo e permette di sottoporre una proposta di legge direttamente al Consiglio, il quale dovrebbe, entro un certo termine, deliberare in tal senso, pena lo svolgimento di un referendum. Le differenti tipologie di referendum propositivo possono essere individuate in una sistematica comune alle Regioni ordinarie e speciali il cui carattere peculiare è l'intervento preventivo del corpo elettorato nell'*iter legis* e il carattere propulsivo sotteso all'istituto<sup>36</sup>.

Dato lo scarso ricorso ai referendum che si è potuto registrare nella pratica, non stupisce il carente interesse del legislatore regionale al coordinamento delle norme presenti all'interno delle fonti dell'ordinamento. È il caso delle Regioni Basilicata, Campania, Puglia e Veneto le cui assemblee legislative non si sono ancora preoccupate di realizzare un'opera di manutenzione delle leggi attuative che risalgono agli anni immediatamente successivi alla prima stagione statutaria. Occorre osservare come, con la sola eccezione lucana, tutte le nuove previsioni statutarie abbiano innalzato il numero delle sottoscrizioni per la proposizione di un quesito referendario arrivando, come nel caso campano, a raddoppiarne la richiesta.

Tabella 1 - Referendum. Percentuale di sottoscrizioni richieste in rapporto all'elettorato.

REGIONE	ELETTORATO	Abrogativo	%	Consultivo	%	Propositivo	%
Piemonte	3.640.870	60.000	1,7				
Valle d'Aosta	105.629	4.000	3,8	1/50	2	5% (4.000, in origine)	5
Lombardia	8.011.071	300.000	3,8				
P.A. Bolzano	436.179	13.000	3	13.000	3	13.000 (più approvativo)	3
P.A. Trento	477.476	8.000	1,7			8.000	1,7
Veneto	4.159.311	40.000 (statuto) 30.000 (legge)	1	7.000 (statuto) 5.000 (legge)	0,2		
Friuli-Venezia Giulia	1.118.150	15.000	1,3			15.000	1,3
Liguria	1.350.934	3,5%	3,5	15.000	1,1		
Emilia-Romagna	3.532.195	40.000	1,1	80.000	2,2		
Toscana	3.010.803	40.000	1,3	30.000	1		
Umbria	708.167	10.000	1,4				
Marche	1.321.310	20.000	1,5				
Lazio	4.827.793	50.000	1			50.000 (approvativo)	

<sup>36</sup> S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, 120.

Abruzzo	1.219.221	1/50	2				
Molise	332.360	10.000	3				
Campania	5.046.406	100.000 (statuto) 50.000 (legge)	2			50.000 (approvativo)	
Puglia	3.597.116	60.000 (statuto) 50.000 (legge)	1,7				
Basilicata	577.411	5.000 (statuto) 8.000 (legge)	0,9			5.000 (approvativo)	
Calabria	1.904.827	4%	4	10%	10		
Sicilia	4.685.012	50.000	1				
Sardegna	1.474.867	10.000	0,7				

D'altro canto, l'iniziativa legislativa popolare, manchevole in più punti nella prima esperienza statutaria, è attualmente estesa a tutti gli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) ed è stato predisposto un procedimento di verifica dell'ammissibilità con decisione a data certa, anche se l'inottemperanza è priva di conseguenze sanzionatorie. Tutti gli statuti hanno predisposto meccanismi tali da escludere l'ipotesi che i Consigli regionali non prendano in considerazione le proposte<sup>37</sup>.

I dati sull'iniziativa legislativa popolare (Tabella 2) evidenziano come in talune Regioni il numero delle sottoscrizioni richieste non sia previsto dallo statuto, ma dalla legislazione di attuazione (Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Sardegna e Sicilia). Ciononostante, a prevalere è l'uniformità della percentuale di firme richieste in relazione agli iscritti nelle liste elettorali: il rapporto è compreso fra lo 0,1 e lo 0,7 per cento, ad eccezione della Valle d'Aosta (1,4%) e della Provincia autonoma di Bolzano (3%). La più recente legislazione in materia (Friuli-Venezia Giulia e Puglia) ha comunque cercato di favorire la partecipazione popolare abbassando il numero delle sottoscrizioni richieste. Un'assoluta peculiarità è rappresentata dalla Regione Sardegna che non prevede alcuna fonte normativa che disciplini il numero delle firme per la legislazione popolare.

Tabella 2 - Iniziativa legislativa popolare. Percentuale di firme richieste in rapporto all'elettorato.

REGIONE	ELETTORATO	INIZIATIVA	%
Piemonte	3.640.870	8.000	0,2
Valle d'Aosta	105.629	1.500	1,4
Lombardia	8.011.071	5.000	0,1
P.A. Bolzano	436.179	13.000	3
P.A. Trento	477.476	2.500	0,5
Veneto	4.159.311	7.000 (statuto) - 5.000 (legge)	0,2
Friuli-Venezia Giulia	1.118.150	5.000 (15.000 in origine)	0,5
Liguria	1.350.934	5.000	0,4
Emilia-Romagna	3.532.195	5.000	0,1
Toscana	3.010.803	5.000	0,2

<sup>37</sup> Taluni statuti regionali prevedono l'obbligatorietà dell'esame entro un anno (art. 7, co. 2, Stat. Liguria), nove mesi (art. 74, co. 3, Stat. Toscana), sei mesi (art. 15, co. 6, Stat. Basilicata e art. 18, co. 5, Stat. Emilia-Romagna, art. 37, co. 3, Stat. Lazio, art. 36, co. 3, Stat. Umbria e art. 20, co. 6, Stat. Veneto), cinque mesi (art. 76, co. 2-3, Stat. Piemonte), quattro mesi (art. 42, co. 2, Stat. Molise) o tre mesi nello statuto della Calabria (art. 40, co. 2), pena l'iscrizione all'ordine del giorno della prima seduta consiliare utile. Sono sottoposti obbligatoriamente al voto del Consiglio, senza (art. 21, co. 2, Stat. Lombardia) o con (entro i successivi dodici mesi, art. 18, co. 5, Stat. Emilia-Romagna) l'indicazione di un termine, i progetti di legge di iniziativa popolare.

Umbria	708.167	3.000	0,4
Marche	1.321.310	5.000	0,4
Lazio	4.827.793	10.000	0,2
Abruzzo	1.219.221	5.000	0,4
Molise	332.360	2.000	0,6
Campania	5.046.406	10.000	0,2
Puglia	3.597.116	12.000 (15.000 in origine)	0,3
Basilicata	577.411	4.000 (statuto) - 2.000 (legge)	0,7
Calabria	1.904.827	5.000	0,3
Sicilia	4.685.012	10.000 (legge)	0,2
Sardegna	1.474.867	10.000 (in origine)	0,7

### 5. Alcune preliminari riflessioni conclusive

Lungi dal rappresentare un'innovativa elaborazione parlamentare, il cambio di passo in tema di digitalizzazione dei processi di partecipazione popolare è stato realizzato in conseguenza delle unanimesi conclusioni formulate nel novembre 2019 dal Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite in relazione al caso *Staderini and De Lucia v. Italy*. Comm. 2656/2015. Il nostro Paese ha ostacolato con «restrizioni irragionevoli» l'attività del comitato promotore di una serie di quesiti referendari e deve rispondere della «assenza di pubblica informazione» e del «mancato intervento delle istituzioni» a cui i ricorrenti avevano denunciato la carenza di autenticatori. Ciò ha determinato una violazione dell'art. 25, lett. a), e dell'art. 2, co. 3, del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici; la censura, pur individuabile quale fonte di *soft law*, ha rappresentato un grimaldello per l'insipiente legislatore italiano affinché potesse essere sanata una già nota mancanza dell'ordinamento interno<sup>38</sup>.

Le fonti sovranazionali si sono rivelate decisive nell'inerzia del legislatore, tanto quelle di *hard law*, quanto quelle di *soft law*. Delle prime è evidente la posizione di «*extrema ratio* per incidere sull'immobilismo di un legislatore», nel caso in cui «il giudice costituzionale ha provveduto in senso additivo ma il suo intervento è rimasto lettera morta», come accaduto in tema di unioni civili e reato di tortura<sup>39</sup>; delle seconde si può

<sup>38</sup> Non si tratta infatti del primo tentativo di dematerializzare delle sottoscrizioni, in quanto l'art. 3, co. 7, dell'attuale sistema elettorale (l. 3 novembre 2017, n. 165) ha previsto tale opportunità per la presentazione delle candidature. Il decreto-legge "Semplificazioni-bis" (d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, nella l. 29 luglio 2021, n. 108), è intervenuto per consentire che il procedimento elettorale preparatorio potesse essere espletato anche avvalendosi del supporto digitale. Con riferimento al voto elettronico, per la cui sperimentazione è stato creato un apposito fondo di un milione di euro dall'art. 1, co. 627-628, della legge di bilancio 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 160), l'inerzia è stata interrotta dall'adozione da parte del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro per l'Innovazione tecnologica e la Transizione digitale, del decreto ministeriale del 9 luglio 2021 che ha individuato le modalità attuative per l'utilizzo dello stanziamento per saggiare il voto e lo scrutinio elettronico. Il provvedimento, corredato da *guidelines*, prevede una gradualità della sperimentazione attraverso una prima fase di "simulazione" del voto e dello scrutinio elettronico priva di valore legale, all'esito della quale si potrà procedere a un vero e proprio *test* dell'utilizzo del sistema in un evento elettorale, avente valore legale. Inizialmente previsto per le sole elezioni politiche ed europee e per i referendum, il decreto-legge "Semplificazioni-bis" ha esteso l'applicazione della sperimentazione pure alle elezioni regionali e amministrative.

<sup>39</sup> Nella legislazione in materia hanno avuto un ruolo propulsivo le condanne subite dall'Italia dalla Corte EDU, qualificabile nelle parole di E. CECCHERINI, *Il ruolo della Corte di Strasburgo nella soluzione*

parlare in termini di “spinta gentile”, ossia autorevoli enunciazioni di principio prive di forza cogente, ma d’ispirazione per il decisore politico. Dunque, esiste una duplicità di piani, l’uno rappresentato dal livello internazionale delle corti sovranazionali che operano affinché sia superata l’inattività del legislatore; l’altro da forme più soavi di «fatti e atti normativi<sup>40</sup>» frutto, tradizionalmente, delle risoluzioni dell’Assemblea generale ONU, degli accordi *not binding* e dell’ampio spettro di raccomandazioni, comunicazioni e pareri, che tuttavia conservano una forte carica persuasiva in quanto promosse da organismi internazionali che incarnano una sorta di *communis opinio*.

Quest’ultima particolare fonte del diritto, che rifugge da una rigida gerarchia, si mostra in continuità con «un sistema, liquido, informale e policentrico (non a caso spesso qualificato in termini di *governance*), sempre più indifferente – e insofferente – rispetto al parametro della legittimazione democratica e rispondente a sovranità *altre* rispetto a quella popolare<sup>41</sup>». Essa deve senz’altro la sua nascita e la propria proliferazione a una fisiologica mutazione nel tempo del sistema delle fonti che ha prestato il fianco a percorsi alternativi non emergenti da predeterminati meccanismi di produzione del diritto: «la progressiva delegittimazione delle fonti formali propizia l’affermazione di fonti informali che vantano una pretesa di maggiore adeguatezza<sup>42</sup>» innanzi alla complessità della società contemporanea.

Nell’inscalfibile sistema delle fonti del nostro Paese, non senza difficoltà, ha iniziato a proporsi oramai da tempo un frequente uso della *soft law*, in particolare di provenienza eurounitaria, da parte del giudice nazionale e delle autorità pubbliche<sup>43</sup>. Di talché, è andato in crisi l’assioma secondo cui «il giurista debba aver ben netta la distinzione tra ciò che è “fonte del diritto” e ciò che non lo è<sup>44</sup>», stante la presenza dell’interrogativo che queste forme non siano altro che la manifestazione di un diritto costituzionale futuro che «non pretende di *comandare* e non obbliga a *obbedire*, ma cerca piuttosto di convincere i consociati, richiedendo quindi che gli stessi siano *convinti*<sup>45</sup>».

---

*delle omissioni legislative nazionali: il riconoscimento delle coppie omosessuali*, in E. CECCHERINI (a cura di), *I diritti al tempo delle crisi. Nuove esigenze di ponderazione*, Napoli, 2018, 50, quale «pungolo sovranazionale, che si erge quindi, al pari del giudice delle leggi come *viva vox constitutionis*». Si tratta, con riferimento alla violazione dell’art. 8 CEDU, “Diritto al rispetto della vita privata e familiare”, della sentenza Oliari e altri c. Italia, del 2015; con riguardo alla lesione dell’art. 3 CEDU, “Proibizione della tortura”, della pronuncia Cestaro c. Italia del 2015 e delle sentenze Azzolina ed altri c. Italia, Blair ed altri c. Italia e Bartesaghi Gallo ed altri c. Italia del 2017.

<sup>40</sup> E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008, 2.

<sup>41</sup> A giudizio di A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 280, «A profilarsi è un conflitto fra ordinamenti, ma non solo: date le caratteristiche della *soft law*, il conflitto fra fonti rischia di trascinare in una erosione dei parametri democratici».

<sup>42</sup> M. MANETTI, *Fonti senza forma e presunto soft law, con particolare riguardo alle linee-guida Anac*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2020, 173.

<sup>43</sup> Cfr. il lavoro sul tema realizzato J. ALBERTI, M. ELIANTONIO, *Judges, Public Authorities and EU Soft Law in Italy. How You Cannot Tell a Book by its Cover*, in M. ELIANTONIO, E. KORKEA-AHO, O. STEFAN (a cura di), *EU Soft law in the Member States. Theoretical Findings and Empirical Evidence*, Oxford, 2021, 185 ss.

<sup>44</sup> Nella critica di R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, 37, «fonte del diritto può essere esclusivamente l’atto (e, in certi anfratti, il “fatto”) previsto come tale da una norma di riconoscimento».

<sup>45</sup> In questo senso, A. SPADARO, “Nuove” tecniche (premiali o disincentivanti) per “nuovi” diritti:

Il *paper*, nel descrivere le occasioni offerte dalla *e-participation* a un cittadino digitale su un piano regionale<sup>46</sup>, non vuole difettare nel richiamare ai plurimi rischi presenti in rete che un'attenta dottrina ha debitamente individuato e classificato<sup>47</sup>, menzionando altresì le criticità rilevate in sedi sovranazionali<sup>48</sup>. Tuttavia, rivolgendo lo sguardo a Finlandia, Germania, Inghilterra, Svizzera, Scozia, si contano da anni piattaforme che assistono digitalmente i cittadini all'atto di proporre un'iniziativa popolare o una petizione<sup>49</sup>.

Una peculiare attenzione della legge umbra n. 14/2010, che aveva opportunamente previsto come la Regione dovesse farsi promotrice della «diffusione delle tecnologie utili a garantire a tutte le fasce della popolazione l'accesso al processo decisionale partecipato» (art. 64, co. 5), unitamente alla Puglia nella legge generale sulla partecipazione n. 28/2017 che all'esordio si pone l'obiettivo di «creare maggiore inclusione e coesione sociali, superando i divari territoriali, digitali, culturali, sociali ed economici» (art. 2, co. 1, lettera g). Pertanto, un punto di sintesi può essere identificato da uno sguardo verso l'impatto di *internet* nella società quale «buon ricostituente<sup>50</sup>» sotto ogni aspetto, nondimeno quello partecipativo, nonché nella considerazione – senz'altro veritiera – che «la rete non raggiunge tutti, soprattutto in Italia, ma può raggiungere minoranze determinanti ai fini

---

dall'*hard law* al *soft law*, in A. RUGGERI, L. D'ANDREA, A. SAITTA, G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007, 315.

<sup>46</sup> «In termini sia di inclusione – grazie alla rete molte più persone possono accedere al mondo politico – sia di decisione – le infrastrutture informatiche consentirebbero di fare scelte in tempo reale su una molteplicità di *issue*» secondo M. CALISE, F. MUSELLA, *Il principe digitale*, Roma-Bari, 2019, 51.

<sup>47</sup> Nella sterminata produzione dottrinale, occorre richiamare anzitutto al problema della regolamentazione del *cyberspazio* nel fondamentale saggio di S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997, nonché della rilevanza costituzionale di *internet* con G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 6 ottobre 2011, e del controllo del *web* per P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 13 dicembre 2011. Più recentemente, *ex multis*, valgano i contributi di D. CABRAS, *Crisi della democrazia rappresentativa e democrazia elettronica*, in *Rassegna Parlamentare*, 2/2017, 277 s.; G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Pisa, 2017, 126 ss.; P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, 1/2019, 76 ss.; M. BETZU, G. DE MURO, *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *Media Laws. Rivista di diritto dei media*, 1/2020, 218 ss. Gli autori enumerano una sequenza di criticità tra cui annoverare il *digital divide* e la libertà di *internet* non garantita, il *digital fluency* e il rischio *fake news*, l'*hate speech* e la complessa moderazione dei contenuti, la non neutralità degli *algoritmi* e i *big data* presupposto del *microtargeting* politico.

<sup>48</sup> Dapprima, “The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance” *Green Paper prepared for the Conference of the European Union Speakers of Parliament*, del settembre 2000; successivamente, la Raccomandazione “sulla democrazia elettronica” del Comitato dei Ministri degli Stati membri del Consiglio d'Europa del 18 febbraio 2009 (CM/REC(2009)1); in seguito, la relazione “sulla e-democrazia nell'Unione europea: potenziale e sfide della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo”; infine, il *report* del Centro studi del Parlamento europeo del febbraio 2020 “Digital democracy is the future of civic engagement online?” sull'impatto che certi fattori hanno sullo sviluppo di tecnologie digitali nelle democrazie occidentali.

<sup>49</sup> Per un approfondimento, consultare G. AICHHOLZER, S. STRAUB, *Electronic Participation in Europe*, Berlino, 2016.

<sup>50</sup> In ragione del fatto che - secondo M. PIETRANGELO, *Il contributo di Internet alla partecipazione popolare: la consultazione pubblica telematica*, in *Media Laws. Rivista di diritto dei media*, 17 marzo 2015 - la comunità è di fronte a un'unicità che «si presenta anche ai meno esperti come un mezzo formidabile, che consente di scambiare dati e informazioni e di comunicare come mai prima; tutte attività, queste, essenziali anche in un'azione politica che veda protagonisti – in un circolo virtuoso – i rappresentanti ed i rappresentati».

del risultato elettorale complessivo<sup>51</sup>», minoranze che non potrebbero essere altrimenti intercettabili.

Fondamentale è il rispetto dei presupposti della *e-participation*, come individuati da un'indagine delle Nazioni Unite<sup>52</sup>, la *e-information*, altrimenti detta *e-enabling* (1 level: *accessibility & understandability*) con un coinvolgimento passivo dell'elettorato, la *e-consultation*, ossia l'*e-engaging* (2 level: *top-down*) che prevede un ruolo attivo degli elettori al pari della *e-decision making* (corrispondente all'*e-empowerment bottom-up*)<sup>53</sup>. Prodromico a un godimento di tali diritti è l'accesso a *internet* attraverso una connessione veloce «perché la banda [larga] asciuga le distanze tra remoti e vicini, azzerando le differenze di età, livella le impari condizioni fisiche<sup>54</sup>». Nell'era delle telecomunicazioni, l'esclusione dalla rete *internet* risulta uno dei più evidenti ostacoli di ordine economico e sociale che, se non rimosso, limiterebbe i diritti fondamentali dei cittadini, impedendo l'inveramento del principio di uguaglianza sostanziale. Il divario nell'accesso alle nuove tecnologie, semplificabile nel termine *digital divide*, comprende una «costellazione di differenze di tipo sociale, economico e tecnologico<sup>55</sup>», rintracciabili mediante un'indagine attorno a «la dotazione tecnica di *hardware* e *software*; la competenza digitale; la disponibilità di reti sociali; l'autonomia d'uso e l'esperienza<sup>56</sup>».

Attualmente, l'esperienza più rilevante che unisce partecipazione e dematerializzazione delle firme è insita nel «diritto collettivo di petizione<sup>57</sup>» rappresentato dalla *European Citizens' Initiative (ECI)*. Occorrono non meno di un milione di dichiarazioni di sostegno di cittadini dell'Unione europea, rispettando le soglie minime individuate per ciascun Paese, affinché un'iniziativa possa essere depositata presso i commissari europei e incidere sull'agenda politica. Oggetto di un rinnovato regolamento entrato in vigore il 1° gennaio 2020, l'ECI ha promosso la raccolta delle firme avvalendosi di un servizio *online* gratuito, in una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'UE, con la possibilità di scegliere la data di inizio della campagna e fornendo meno

---

<sup>51</sup> P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, 2/2018, 8.

<sup>52</sup> United Nations, *United Nations E-Government Survey 2014 E-Government for the Future We Want*, United Nations, New York, 2014 [online].

<sup>53</sup> A. MACINTOSH, *Characterizing E-Participation in Policy-Making*, in *Proceedings of 37th Hawaii International Conference on System Sciences*, 2004, 1 ss.

<sup>54</sup> «Insomma – come scritto da G. DE MINICO, *Antiche libertà e nuova frontiera digitale*, Torino, 2016, 45 – rende uguali coloro che tali non sarebbero per le diverse fortune, favorendo la partecipazione attiva dei cittadini alla società dell'informazione, e inventando modalità inedite di democrazia continuativa destinate a rivitalizzare il dialogo intermittente tra rappresentante e rappresentato, proprio della democrazia rappresentativa».

<sup>55</sup> D. GUNKEL, *Second Thoughts: Toward a Critique of the Digital Divide*, in *New Media & Society*, 5, 4/2003, 504.

<sup>56</sup> L. SARTORI, *Il divario digitale*, Bologna, 2006, 46 s.

<sup>57</sup> «Nel diritto costituzionale comparato, un'iniziativa popolare può essere sottoposta alla votazione del popolo (diretta) o inviata al legislatore (indiretta). Nello spazio europeo, lo strumento di cui dispongono i cittadini dell'Europa non raffigura un diritto di iniziativa *stricto sensu* accostata ad un referendum (sovranazionale). Per l'insigne dottrina – a cui si accosta N. RODEAN, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, 2014, 211 – se un'iniziativa popolare non riconduce ad una votazione popolare finale – come avviene negli ordinamenti italiano, lettone, lituano, polacco, portoghese, sloveno, spagnolo ed austriaco – non può essere considerata uno strumento di democrazia diretta ma classificata quale istituto di democrazia partecipativa».



informazioni personali possibili, ai sensi del Regolamento generale per la protezione dei dati personali 2016/679. Mediante il supporto digitale è possibile gestire e avere contezza dello stato dell'*iter* dell'iniziativa, nonché agevolare le comunicazioni agli organizzatori, inclusa una prima valutazione delle probabilità che la Commissione approvi la registrazione. Inoltre, il programma di gestione via *web* consente ai cittadini di scambiare opinioni tramite un *forum* virtuale. Infine, in rete sarà possibile godere della massima trasparenza attraverso la pubblicazione di tutte le informazioni sui singoli finanziamenti ricevuti dagli organizzatori, qualora il contributo superi i cinquecento euro. Parallelamente, esiste il diritto di petizione dei cittadini dell'UE che può trovare anche espressione individuale. L'oggetto di una petizione rivolta al Parlamento europeo deve rientrare nei settori di attività dell'UE ed è trattata dalla Commissione PETI. L'obiettivo è permettere l'espressione di preoccupazioni o richieste sulle politiche europee esistenti, così come richiesto dall'art. 227 TFUE. A tal fine, esiste un portale che consente di presentare la petizione per via elettronica mediante una procedura di registrazione che fornisce altresì informazioni sulle questioni già sollevate.

Dunque, appare evidente come il *web* non sia di per sé sufficiente a garantire una maggiore democratizzazione, ma è altrettanto chiaro che una crescita democratica non possa più prescindere dalla tecnologia che può consentire un maggior coinvolgimento diretto della popolazione<sup>58</sup>: «gli strumenti tradizionali della democrazia rappresentativa non bastano più, la democrazia si deve rinnovare *anche* con l'aiuto delle tecnologie informatiche<sup>59</sup>».

Da un punto di vista critico «questa pretesa disintermediazione è solo una nuova mediazione, ancor meno trasparente della precedente [...]. Queste distorsioni, a loro volta, impediscono quella riflessione che è la ragion d'essere della mediazione istituzionale<sup>60</sup>». Celando come «la democrazia del pubblico, invece, espressione del populismo democratico, si muove per l'attuazione dei principi costituzionali, a partire proprio da una visione inclusiva e pluriforme dell'art. 1 della Costituzione, pluralista e anti-egemonica sia nelle forme che nei contenuti<sup>61</sup>». Favorevolmente, «per la prima volta nella storia dell'umanità, ciascun cittadino può gestire da sé le proprie idee: mettendole in relazione con gli altri. Senza limiti<sup>62</sup>». Tuttavia, le Regioni conservano una speciale difficoltà a operare con propri mezzi tecnologici e necessitano di un ausilio dello Stato per superare i propri limiti strutturali. Può considerarsi tramontata l'elaborazione di

---

<sup>58</sup> Si v. G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, cit., 15 s., «L'applicazione delle tecnologie digitali ai processi democratici del mondo reale, *per sé*, non assicura né impedisce che la democrazia funzioni meglio di quanto abbia fatto finora, non corregge né peggiora le storture eventualmente derivanti da un difettoso assetto istituzionale, non produce necessariamente soluzioni più condivise né è in grado di annullare i rischi di involuzioni antidemocratiche e autoritarie. Soprattutto, la digitalizzazione della democrazia non ne altera il senso complessivo di impresa collettiva funzionale alla decisione per via maggioritaria su questioni controverse e irrisolvibilmente conflittuali, né la trasforma magicamente in una procedura produttiva di soluzioni "migliori" in quanto ponderate, ragionate o produttive di consenso sul "bene comune" o l'"interesse generale"».

<sup>59</sup> E. PALICI DI SUNI, *Democrazia diretta e partecipazione popolare nell'età di internet*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4/2014, 1548.

<sup>60</sup> M. BARBERIS, *Come internet sta uccidendo la democrazia. Populismo digitale*, Milano, 2020, 39.

<sup>61</sup> A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, 136.

<sup>62</sup> M. CALISE, F. MUSELLA, *Il principe digitale*, cit., 133.

regionalismo duale, in favore di quello cooperativo. Eventualmente, su questioni non strutturali, «il “regionalismo dell’uniformità” – com’è stato efficacemente chiamato (Trimarchi Banfi) – si combatte solo gettando il seme per la edificazione di un *regionalismo “differenziato” ed asimmetrico* (se si vuole, ad imitazione del modello spagnolo), in seno al quale ciascuna Regione possa cercare da sé le vie originali della propria autodeterminazione e del proprio sviluppo<sup>63</sup>».

Conclusivamente, si può sostenere come, *in primis*, il tema in oggetto non si limiti a un *focus* sull’applicazione di un nuovo strumentario al campo democratico per effetto del progresso tecnologico, ma piuttosto ne evidenzi un valido apporto al punto da fornire corpo a un nucleo di principi costituzionali altrimenti solo parzialmente attuati. *In secundis*, si registra la flebile, eppur costante, attenzione delle Regioni in materia, rilevando un impegno parlamentare a singhiozzo; non c’è stata continuità d’intenti tra l’immediata accelerazione impressa nella prima parte della XVIII legislatura, con la creazione di un Ministero *ad hoc* per la democrazia diretta e stanziamenti per investire sulle sue pratiche, e la recentissima riattivazione per individuare modalità di voto a distanza ed elettroniche e applicazioni per le firme elettroniche qualificate. Sull’onda di un generale *favor* impresso dal contesto internazionale e interno verso la digitalizzazione del Paese<sup>64</sup>, permane, *in ultimis*, il dubbio che la pur proficua dilatazione della partecipazione mediante nuovi strumenti possa non essere direttamente proporzionale all’aumento del coinvolgimento degli elettori, stante la presenza di un’ormai atavica disaffezione alle sorti della *res publica*.

---

<sup>63</sup> Opportunamente, A. RUGGERI, *Introduzione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001, Milano, 2001, 8 s., secondo cui «dalla prospettiva ora adottata, come si vede, la stessa idea del mantenimento di un’autonomia “duale”, articolata nei due tipi della “ordinarietà” e della “specialità”, mostra limiti evidenti, peraltro ampiamente comprovati dall’esperienza; eppure, ancora una volta, non si è avuta la forza per superarli, dal momento che si seguita a riproporre stancamente un modello “binario” che già, per la gran parte, da tempo superato (come si sa, complessivamente a danno delle stesse autonomie che avrebbero piuttosto dovuto esserne avvantaggiate), appare oggi con ancora maggiore evidenza incoerente rispetto al nuovo contesto segnato dal rovesciamento del riparto delle materie (una riflessione sul punto può, ora, vedersi in F. Palermo, G. Pitruzzella e S. Mangiameli)».

<sup>64</sup> Tra i documenti più rilevanti in argomento: 1) Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile - *Goal* 9: imprese, innovazione e infrastrutture, sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall’Assemblea Generale dell’ONU, costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e 169 *target*, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030; 2) *Digital Economy and Society Index* (Relazione DESI 2019) della Commissione europea che monitora le prestazioni digitali globali dell’Europa e misura i progressi compiuti dai Paesi dell’UE in termini di competitività digitale; 3) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - M1C1: digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A. (pacchetto di investimenti e riforme richiesto dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), parte del programma *Next Generation EU* (NGEU) predisposto dall’Unione europea per rispondere alla crisi pandemica); 4) Iniziative per il rilancio “Italia 2020-2022” (c.d. “Piano Colao”), I progetti e le iniziative proposte dal Comitato di esperti in materia economica e sociale (istituito con DPCM del 10 aprile 2020); 5) Piano Triennale 2020-2022 per l’informatica nella Pubblica Amministrazione, Agenzia per l’Italia Digitale e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale.