

Rappresentanza e partecipazione politica e le sfide dell'innovazione tecnologica

Relazione per il convegno del 18-19 giugno 2021 a Genova

(Testo provvisorio)

di Carlo Ferruccio Ferrajoli

1. Un grande sfida per la democrazia rappresentativa: l'avvento delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione. – 2. La sfida dell'innovazione tecnologica alle forme tradizionali della rappresentanza politica. – 3. La sfida dell'innovazione tecnologica alle forme tradizionali della partecipazione politica. – 4. Le nuove tecnologie e i rischi per la democrazia parlamentare. – 5. Le nuove tecnologie e le opportunità per un rinnovamento della democrazia parlamentare. – 6. Come conciliare democrazia rappresentativa con le nuove forme assunte dalla comunicazione politica? Il problema del luogo istituzionale – fisico o virtuale – dello svolgimento effettivo del conflitto politico.

1. Un grande sfida per la democrazia rappresentativa: l'avvento delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'innovazione tecnologica che, negli ultimi trent'anni, ha rivoluzionato le forme dell'informazione e della comunicazione politica costituisce una grande sfida per la democrazia rappresentativa. Essa ha già prodotto enormi cambiamenti nei rapporti di rappresentanza politica che caratterizzano le moderne democrazie costituzionali, come pure nelle forme di partecipazione politica dei cittadini e dei soggetti sociali e collettivi, che operano nelle nostre società democratiche. Inoltre, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione determinano mutamenti rilevanti nel funzionamento effettivo della forma di governo, incidendo sul ruolo, sulle funzioni e sulla stessa legittimazione politica degli organi costituzionali.

La portata storica di tale sfida è determinata dalle enormi possibilità offerte ai soggetti politici dalle nuove tecnologie che, se non debitamente regolate, rischiano di travolgere le stesse fragili democrazie rappresentative o, comunque, di modificarne fortemente la natura e le forme con le quali si sono consolidate nella seconda metà del secolo scorso. In questo senso, l'importanza della sfida è paragonabile ai radicali cambiamenti determinati dall'emergere dei grandi partiti di massa,

all'inizio del secolo scorso, che stravolsero le regole di funzionamento delle democrazie parlamentari in seguito alla progressiva estensione del suffragio elettorale. Una trasformazione che si produsse anche allora nel contesto di importanti cambiamenti nel mondo dell'informazione e della comunicazione politica, con la diffusione della grande stampa quotidiana locale e nazionale e, successivamente, con la nascita della radio come mezzo di comunicazione unidirezionale di massa.

Non a caso negli ultimi anni l'innovazione tecnologica, con i cambiamenti che essa ha prodotto nelle forme di ricerca del consenso e negli strumenti di propaganda politica, è già stata utilizzata come argomento per criticare le forme attuali della democrazia rappresentativa, per alcuni allo scopo di accreditare l'idea di un suo superamento in favore di un più diretto rapporto tra *leader* e popolo, che bypassi la mediazione rappresentativa, per altri per promuovere una fantomatica democrazia diretta per via digitale, fondata sulla possibilità di demandare ogni decisione politica a votazioni *online* compiute da casa da tutti i cittadini. Infine, la rivoluzione digitale che stiamo vivendo si è caratterizzata a livello politico per l'emergere, in molte importanti democrazie rappresentative, di forze politiche che hanno usato le nuove tecnologie quale principale veicolo di una propaganda politica fondata sulla critica della rappresentanza parlamentare e delle forme tradizionali della partecipazione politica nelle democrazie costituzionali.

L'Italia costituisce sotto questo profilo un caso esemplare. Innanzitutto, nel nostro Paese sono emerse negli ultimi trent'anni forze politiche che hanno fatto della profonda innovazione tecnologica della comunicazione e dell'informazione il loro punto di forza, prima con un uso spregiudicato del mezzo televisivo, poi con un impiego massiccio della rete e dei moderni *social media*¹. Nella recente storia italiana le principali forze politiche hanno utilizzato le nuove tecnologie in modo fortemente innovativo: sia come strumento attraverso il quale conseguire un largo consenso elettorale; sia come mezzo e luogo centrale per la costruzione di forze politiche di opposizione; sia come strumento di governo una volta occupate posizioni di rilievo all'interno degli organi rappresentativi. Questi fenomeni hanno investito prepotentemente tutto il sistema politico riversandosi sullo stesso funzionamento delle istituzioni repubblicane.

¹ Alcuni dei più importanti fenomeni che hanno caratterizzato la vita politica italiana degli ultimi trent'anni sono nati e si sono sviluppati in stretta connessione con l'innovazione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione. Si pensi a Silvio Berlusconi, che riuscì – grazie alla diretta proprietà di un grande gruppo televisivo ed editoriale privato – a lanciare negli anni Novanta il suo partito, Forza Italia, attraverso un uso del mezzo televisivo a fini politici fino allora sconosciuto in Italia. Al suo debutto, nelle elezioni politiche del 1994, Forza Italia divenne subito il partito più votato ed è rimasto per più di un decennio il maggiore partito del centrodestra italiano. Si pensi al Movimento cinque Stelle, che si è presentato per la prima volta alle elezioni politiche del 2013 risultando la forza politica maggiormente votata alla Camera dei deputati, per poi divenire, con le politiche del 2018, il primo partito italiano dopo una campagna elettorale costruita a partire dal blog del suo leader Beppe Grillo e con una struttura organizzativa e di propaganda, ideata da Gianroberto Casaleggio, interamente organizzata sul *web*. Si pensi, più recentemente, alla forte crescita di consenso conseguita dalla “Lega per Salvini premier”, ottenuto anche grazie ad un uso pervasivo e quotidiano dei moderni *social network*, che concepisce le piattaforme digitali non solo come veicolo della propria propaganda politica, ma come la principale arena nella quale svolgere la propria azione politica.

In secondo luogo, la forma di governo italiana vive da ormai un trentennio una crisi sempre più profonda, che si manifesta nella perdita di ruolo e nel progressivo indebolimento delle Camere e in una generale svalutazione della rappresentanza politica parlamentare. Un fenomeno strettamente legato al declino delle forme novecentesche della partecipazione politica e in particolare dei partiti, sempre più screditati nel loro ruolo di strumento di partecipazione democratica dei cittadini alle decisioni collettive. L'interrogativo di fondo che nasce da questi due fenomeni riguarda non solo le modalità necessarie per adeguare le istituzioni rappresentative al nuovo contesto politico determinato dalla rivoluzione tecnologica degli ultimi tre decenni, ma soprattutto la possibilità di rilanciare, attraverso le opportunità aperte dalle nuove tecnologie, la legittimazione politica della nostra democrazia parlamentare, accrescendo la capacità rappresentativa del Parlamento, la responsabilità politica del Governo e offrendo ai cittadini nuovi strumenti e nuovi spazi di partecipazione politica dentro e fuori i partiti politici.

Nella prima parte di questo lavoro cercherò di delineare l'entità e i molteplici aspetti della sfida tecnologica per le forme tradizionali della rappresentanza politica, analizzando in primo luogo la progressiva marginalizzazione del Parlamento. L'organo della rappresentanza politica democratica, al centro della forma di governo repubblicana delineata dalla Costituzione del 1948, è l'istituzione che sembra aver maggiormente patito l'emergere delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Proprio il Parlamento, l'unico organo costituzionale che discute e decide in pubblico ha perso rilievo e centralità politica, in un contesto caratterizzato nell'ultimo trentennio da un'espansione senza precedenti delle forme di informazione, comunicazione e discussione politica. Negli anni delle dirette televisive, dello *streaming* e delle votazioni *online* dei partiti nati nel nuovo secolo, della costruzione di un circuito politico-mediatico di permanente confronto e lotta politica, proprio le assemblee rappresentative, che fanno della discussione in pubblico il centro del proprio modo di lavorare e di decidere, hanno progressivamente perso importanza agli occhi dei cittadini, dei partiti e perfino degli stessi parlamentari che ne fanno parte.

E' a partire da questo paradosso che svolgerò una analisi degli effetti dell'innovazione tecnologica sul funzionamento della nostra forma di governo, evidenziando i nessi che intercorrono da un lato tra le nuove forme della comunicazione politica e la crisi della rappresentanza politica parlamentare, dall'altro tra la sovraesposizione politica e mediatica degli organi monocratici e la verticalizzazione e la personalizzazione dei processi decisionali. In questa chiave, affronterò il tema del voto a distanza – emerso nel dibattito pubblico e costituzionale dell'ultimo anno a causa dell'improvvisa emergenza pandemica –, che rappresenta la principale sfida tecnologica alla rappresentanza politica, perché ne mette in discussione tanto il ruolo costituzionale, quanto la sua legittimazione politica.

In connessione con le vicende della rappresentanza procederò ad esaminare le trasformazioni delle forme della partecipazione politica, che si sono prodotte anche in conseguenza dell'emergere delle nuove tecnologie. Un'analisi che darà conto delle nuove pervasive modalità di comunicazione e di ricerca del consenso elettorale, come dei nuovi strumenti di partecipazione politica telematica. Se al centro della sfida tecnologica alla rappresentanza politica c'è la crisi del Parlamento, al centro della sfida tecnologica alla partecipazione politica c'è la crisi dei partiti politici. Questi sono da molti anni in grave affanno, sia per la costante perdita di capacità di rappresentare la pluralità di interessi che attraversano la società italiana, sia per la crescente inadeguatezza delle attuali organizzazioni partitiche ad essere un effettivo strumento di partecipazione dei cittadini per concorrere alla determinazione della politica nazionale.

Nonostante molti partiti si siano strutturati e abbiano conseguito importanti consensi elettorali grazie ad un uso innovativo e spregiudicato delle tecnologie, i nuovi modelli di organizzazione partitica da essi sperimentati non sembrano aver avuto effetti positivi duraturi sul piano della partecipazione politica democratica dei cittadini. Al contrario alcune di queste esperienze hanno espresso modelli di partecipazione e organizzazione politica in diretta contrapposizione con le forme tradizionali della partecipazione nelle democrazie rappresentative, sfidando apertamente le regole che presidiano il funzionamento del nostro ordinamento costituzionale.

La rivoluzione tecnologica in atto appare oggi determinante per il futuro della rappresentanza e della partecipazione politica. Essa tuttavia si presenta con un carattere ambivalente, come per molti altri aspetti della vita nelle società contemporanee. Le innovazioni tecnologiche sembrano prospettare al contempo gravi rischi per la tenuta della nostra democrazia parlamentare e grandi opportunità per un suo rilancio. Nella seconda parte della relazione affronterò proprio la duplicità delle prospettive aperte dalla rivoluzione digitale per il futuro della nostra forma di governo. Vedremo come le stesse nuove tecnologie potrebbero produrre, se non attentamente regolate e governate, una definitiva marginalizzazione delle assemblee rappresentative, una crescente irresponsabilità politica degli organi di governo, la generale passivizzazione dei cittadini nei confronti della politica e la stessa messa in discussione del nostro attuale ordinamento costituzionale democratico-rappresentativo. Al contrario vedremo come gli stessi strumenti tecnologici, se adeguatamente disciplinati e orientati, potrebbero contribuire al rilancio della partecipazione politica dei cittadini, dotandoli di nuovi mezzi di responsabilizzazione politica dei propri rappresentanti, allargando le forme di partecipazione democratica all'interno e al di fuori dei partiti e, infine, determinare un generale rinnovamento dei lavori delle Camere, che abbia l'obiettivo di restituire alla discussione parlamentare il ruolo di centro e momento essenziale del conflitto e del confronto politico democratico.

La sfida dell'innovazione tecnologica impone agli studiosi diritto costituzionale di ripensare i tradizionali istituti della democrazia parlamentare e le stesse forme della partecipazione politica dei cittadini. Lo scopo è quello di rinnovare l'effettività dei principi costituzionali sui quali si fonda la nostra forma di governo, con strumenti adeguati al nuovo pervasivo circuito politico-mediatico di lotta e di confronto politico, che si è prodotto in questi anni anche in seguito alla rivoluzione digitale. Un compito difficile ma essenziale per il futuro delle democrazie. Non va infatti dimenticato che molti importanti Stati *non* democratici hanno in questi anni elaborato modelli avanzati di governo delle nuove tecnologie, per utilizzarle come strumenti di controllo politico e sociale, oltre che come mezzi di legittimazione dei propri regimi autoritari nei confronti dei propri cittadini. Al contrario nelle democrazie rappresentative la rivoluzione digitale è stata lasciata al libero sviluppo del mercato che ha prodotto, tra l'altro, situazioni di preoccupante monopolio su scala globale. E' oggi sempre più necessario elaborare un vero e proprio modello di governo delle nuove tecnologie dell'informazione, funzionale alla promozione di una società e di istituzioni democratiche. Per questo compito il contributo degli studiosi di diritto costituzionale appare essenziale.

2. *La sfida dell'innovazione tecnologica alle forme tradizionali della rappresentanza politica.*

2.1 Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno determinato negli ultimi trent'anni, in Italia come in altre democrazie costituzionali, un profondo cambiamento nella pubblicità della politica, con un forte impatto sulla società e sulle forme tradizionali della rappresentanza politica.

Si è assistito in questo periodo ad una vera e propria rivoluzione tecnologica dei mezzi di comunicazione e di informazione politica, che ha determinato l'integrale mediatizzazione del dibattito pubblico e del confronto tra i partiti. Oggi l'intero svolgimento di ogni importante vicenda politica non solo è raccontata dai mezzi di comunicazione di massa, ma si svolge in gran parte per mezzo di essi. Questo processo è iniziato negli anni Ottanta del secolo scorso, con l'espansione dei dibattiti politici in televisione e con la moltiplicazione dei canali di informazione e dei programmi di approfondimento politico attraverso il mezzo televisivo; si è poi rapidamente accelerato nell'ultimo ventennio con le nuove tecnologie informatiche che hanno, da un lato spinto i tradizionali giornali di carta stampata a costruirsi una versione *on line* permanentemente aggiornata per informare in tempo reale e senza soluzione di continuità i propri lettori, dall'altro creato nuovi

mezzi di comunicazione attraverso la rete, immediati e continuamente operativi, permettendo ad ogni esponente politico di costruirsi un mezzo di comunicazione personale con i propri elettori e, allo stesso tempo costantemente interconnesso con l'intero dibattito politico-mediatico.

Siamo oggi di fronte ad un *nuovo spazio pubblico di lotta ed informazione politica* nel quale si riversano vecchi e nuovi strumenti di informazione, commento e propaganda: dai vecchi giornali di carta stampata alle testate giornalistiche *on line*, dai telegiornali delle grandi reti generaliste alle decine di trasmissioni televisive di approfondimento e di discussione politica, dai dibattiti radiofonici ai siti *web* dei partiti e dei singoli esponenti politici, dai *podcast* di radio e giornali *on line* alle moderne *newsletter* giornalistiche a pagamento, dalle agenzie di stampa, ormai accessibili a tutti attraverso internet, a *Twitter*, *Facebook*, *Telegram* e agli altri *social media* che si moltiplicano nella rete. Tutti strumenti caratterizzati dall'essere reciprocamente interconnessi e capaci ormai di costituire quello che potremmo definire un *permanente circuito politico-mediatico*, che negli ultimi trent'anni ha profondamente riscritto i codici con i quali il potere politico si esprime nel suo rapporto con i cittadini.

2.2 In questo nuovo contesto informativo e comunicativo di confronto e lotta politica le discussioni parlamentari, con le loro forme per molti versi arcaiche di pubblicità e le loro modalità di svolgimento non sempre intelleggibili per i non addetti ai lavori, sono state progressivamente marginalizzate dalla scena politica. Questo è avvenuto non perché i lavori e le scelte politiche compiute in Parlamento non sono oggetto di informazione, anzi potremmo dire che mai come oggi l'informazione politica è diventata pervasiva, ma perché i partiti e gli stessi parlamentari – che sono i principali mediatori della informazione parlamentare – preferiscono affidare le proprie dichiarazioni, le proposte e i commenti politici innanzitutto al circuito dell'informazione politico mediatica, che costituisce la vera arena del dibattito pubblico e fornisce a quelle dichiarazioni una diffusione ed una risonanza politica immediata, salvo poi far derivare se è necessario da quelle dichiarazioni i conseguenti comportamenti o atti parlamentari.

Non c'è dubbio che i mezzi di pubblicità delle Camere si siano molto evoluti in quasi settanta anni di storia repubblicana permettendo, per fare solo qualche esempio, la trasmissione televisiva delle sedute delle assemblee o la possibilità di consultare *on line*, sui siti istituzionali di Camera e Senato, i documenti di cui l'ordine del giorno prevede la discussione in una determinata seduta, gli emendamenti presentati nel corso dell'esame di un disegno di legge e il resoconto scritto del dibattito. Ciò però non è bastato ad evitare una forte marginalizzazione nel dibattito pubblico delle discussioni e più in generale di tutti i lavori parlamentari. Una delle spiegazioni di questo fenomeno è senz'altro da ricercare nella persistenza del modello decidente di organizzazione dei lavori

parlamentari, sul quale si basa la programmazione di Camera e Senato a partire dalla fine del secolo scorso. La netta separazione tra discussione e decisione, apertamente teorizzata dall'allora Presidente della Camera Luciano Violante, finalizzata rendere le procedure parlamentari più rapide ed efficienti, si è risolta nella generale compressione dei tempi del dibattito parlamentare, nella limitazione degli interventi e nella drammatica perdita di rilevanza della discussione sui disegni di legge all'ordine del giorno delle Assemblee. Una scelta che si è col tempo rivelata suicida sia sul piano mediatico, per la sempre più scarsa visibilità e importanza delle discussioni che avvengono nelle Camere, sia per lo stesso ruolo istituzionale del Parlamento che, anche per questo, ha perso progressivamente centralità sul piano politico e decisionale. Una scelta, tuttavia, ostinatamente mantenuta nel ventennio successivo, contestualmente all'emergere del nuovo spazio mediatico di permanente discussione e lotta politica.

Sotto questo profilo abbiamo assistito nell'ultimo quarto di secolo ad una profonda mutazione del parlamentarismo dei partiti. Fin quando le discussioni in Parlamento sono state importanti per il conseguimento della decisione politica – anche per la risonanza che esse avevano nel dibattito pubblico – le aule delle Camere sono state elette dai partiti stessi a principale spazio pubblico del confronto politico, nel quale far emergere le proprie proposte, sanzionare accordi e propagandare le loro posizioni. L'informazione politica non faceva che prendere atto di questa centralità raccontando, anche attraverso gli interventi parlamentari e le dichiarazioni dei partiti che li commentavano, quel che avveniva in Parlamento e permettendo al corpo elettorale di formarsi un'opinione sui comportamenti dei partiti e dei loro rappresentanti all'interno delle Camere.

Oggi, invece, il declino della discussione e la sua separazione dalla decisione hanno fatto del dibattito parlamentare solo uno dei tanti momenti in cui può emergere la posizione di un partito su un determinato argomento. La sua pubblicità e la sua rilevanza politica sarà uguale, ma probabilmente inferiore, alla selva di dichiarazioni che, attraverso televisioni, radio, agenzie di stampa, tweet, gli esponenti politici dei partiti diffondono sul tema oggetto dell'esame parlamentare anticipando lo svolgimento stesso del dibattito. Non a caso le uniche vere notizie parlamentari che possono godere di ampia risonanza mediatica sono oggi quasi esclusivamente le votazioni. I lavori delle Camere rilevano nel circuito politico mediatico quasi esclusivamente per il risultato finale, per altro il più delle volte scontato, come se si trattasse di un evento sportivo di cui non fosse importante conoscere lo svolgimento, ma solo chi ha vinto e chi ha perso. Questa mutazione ha avuto, come vedremo, degli effetti profondi sui meccanismi della responsabilità politica degli organi rappresentativi, sia per quanto riguarda le forme di responsabilizzazione del Governo nei confronti del Parlamento, sia per quel che riguarda i rapporti di responsabilità che intercorrono tra i parlamentari, i partiti e il corpo elettorale.

2.3 Simmetricamente a questo processo si è assistito all'espandersi delle forme extraparlamentari di pubblicità dell'attività del Governo. Le dichiarazioni televisive e le interviste sulla stampa dei membri dell'esecutivo, i comunicati del Consiglio dei ministri, le conferenze stampa del Presidente del Consiglio o di singoli Ministri, sono divenuti il centro dell'attività comunicativa del Governo che, solo su esplicita richiesta parlamentare, si svolge di fronte alle Camere.

Questa espansione della pubblicità extraparlamentare delle attività dell'esecutivo, che ovviamente è un effetto delle nuove forme dell'informazione e della comunicazione politica, si è affermata anche grazie dell'introduzione, a partire dal 1993, di sistemi elettorali per l'elezione delle Camere prevalentemente maggioritari, che hanno spinto i partiti a formare due contrapposte coalizioni elettorali. La predefinita elettorale della formula politica, del programma e del candidato alla guida dell'esecutivo – su cui si è basato il carattere rigidamente bipolare delle competizioni elettorali nel ventennio 1994-2013 – conferivano infatti all'inizio della legislatura una forte legittimazione elettorale al Presidente del Consiglio e al suo Governo. Di qui il generale convincimento – costantemente espresso dai *leader* che tra il 1994 e il 2011 hanno guidato l'esecutivo dopo la vittoria del proprio schieramento politico nelle elezioni nazionali² – che il nuovo sistema elettorale avesse determinato, assieme ad una sostanziale bipolarizzazione del sistema politico, la nascita di una forma di governo basata su un diretto rapporto rappresentativo tra Governo e corpo elettorale³.

La riforma maggioritaria, assieme all'introduzione in quegli stessi anni dell'elezione diretta dei vertici degli esecutivi regionali e locali, hanno determinato una rapida personalizzazione dello scontro politico a tutti i livelli di governo e favorito processi di verticalizzazione decisionale in tutte le forze politiche. La forte espansione dei palinsesti televisivi, la moltiplicazione delle emittenti private si è caratterizzata in quegli anni per una sempre più massiccia presenza della politica in televisione, che ha accentuato e legittimato tutti questi processi di personalizzazione del confronto politico promossi a livello legislativo ed elettorale. La figura emblematica di questo processo di

² Si fa qui riferimento a Silvio Berlusconi e a Romano Prodi, *leader* politici delle due opposte coalizioni di centrodestra e centrosinistra, che hanno guidato nel 1994, nel 2001 e nel 2008 il primo e nel 1996 e nel 2006 il secondo, gli esecutivi formatisi all'indomani delle elezioni parlamentari svoltesi con sistemi prevalentemente maggioritari. Entrambi i *leader*, forti di una personale legittimazione elettorale, hanno costantemente rivendicato una volta nominati Presidenti del Consiglio, un loro diretto rapporto rappresentativo con il corpo elettorale, allo scopo di superare le contraddizioni e i gravi contrasti poi emersi negli ampi esecutivi di coalizione che si sono trovati a guidare.

³ Si tratta di un assunto non solo infondato sul piano costituzionale, per il suo evidente contrasto con il dettato dell'art. 94 Cost., ma anche incompatibile con la stessa nozione di governo parlamentare largamente prevalente nella dottrina, che richiede che la titolarità del potere esecutivo sia un'emanazione permanente del o dei collegi titolari del potere legislativo.

personalizzazione della politica avvenuto in Italia – come in molti altri paesi – anche attraverso le nuove tecnologie della comunicazione è stato senz'altro Silvio Berlusconi. Proprietario del più grande gruppo televisivo privato italiano, quattro volte Presidente del Consiglio in tre diverse legislature, ideatore e *leader* indiscusso della coalizione di centro-destra e suo candidato alla guida del governo in ben sette elezioni politiche, tra il 1994 e il 2013, Berlusconi è il politico italiano che meglio ha utilizzato la comunicazione televisiva a fini elettorali. Si pensi ai suoi messaggi a reti unificate trasmessi dalle emittenti di sua proprietà senza alcun contraddittorio, che ne caratterizzarono gli esordi nella competizione politica nazionale e la sua stessa esperienza di governo. Si ricordi il rilievo politico-mediatico associato al cosiddetto "contratto con gli italiani", nella campagna elettorale del 2001, sottoscritto in diretta da Silvio Berlusconi in una nota trasmissione della prima rete della televisione pubblica e presentato dal suo estensore come uno strumento in mano ai cittadini di diretta responsabilizzazione politica del candidato alla guida del governo della coalizione di centro-destra. Non a caso è stato proprio in seguito all'emergere di Berlusconi quale fenomeno politico-mediatico, che l'Italia si è dotata di una legislazione volta a regolare le presenze dei politici in televisione nei periodi preelettorali.

Tra il 1994 e il 2013 il conflitto politico ed elettorale tra centro-destra e centro-sinistra ha trovato nella comunicazione televisiva il principale luogo di svolgimento pubblico. La personalizzazione in capo ai *leader* delle due contrapposte coalizioni elettorali, proposte come le due uniche alternative di governo, è risultata amplificata dal mezzo televisivo, che ha contribuito ad avallare un assetto bipolare del sistema politico costruito attorno all'idea di una diretta legittimazione rappresentativa del vertice dell'esecutivo. Ne è scaturita una sovraesposizione mediatica dell'esecutivo e in particolare del Presidente del Consiglio, che ha finito per depotenziare e svuotare molti degli strumenti parlamentari di responsabilizzazione politica del Governo e del suo vertice.

La fine nel 2013 del bipolarismo coatto, che aveva caratterizzato il sistema politico italiano a partire dal 1994, ha spazzato via l'illusione di un diretto rapporto rappresentativo tra Governo e corpo elettorale o anche solo di una diretta legittimazione elettorale del Presidente del Consiglio, come esito meccanico e scontato di un sistema elettorale di tipo prevalentemente maggioritario. Non ha intaccato però la centralità politica e mediatica dell'esecutivo e del Presidente del Consiglio in particolare, che si sono giovati della sovraesposizione televisiva acquisita nel ventennio bipolare e la hanno allargata grazie all'utilizzo innovativo di tutti i nuovi media digitali. Un processo che ha riguardato negli ultimi anni anche i ministri e in generale tutto l'esecutivo e che è stata accentuata dalla crescente importanza della produzione legislativa di origine governativa.

Infatti, lo spostamento della scena politica dal Parlamento al Governo corrisponde all'effettivo spostamento della decisione dall'organo legislativo a quello esecutivo, che trova perciò nel circuito

politico mediatico la sua giustificata amplificazione. Mutano di conseguenza le forme della partecipazione dei partiti alla formazione della decisione. Se prima i partiti costruivano attraverso l'iniziativa parlamentare i temi politici da affrontare, eleggendo la discussione nelle Camere a principale terreno dello scontro politico, oggi la partecipazione dei partiti si concentra nel protagonismo mediatico dei propri rappresentanti, specialmente se in veste di ministri o di sottosegretari che "governano" il procedimento legislativo, sia nella fase dell'iniziativa governativa, che in quella dell'esame da parte delle Camere.

Questi processi mostrano quanto le nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione di massa, essenziali nella società moderna per la formazione dell'opinione pubblica, sono oggi più che mai fondamentali per il funzionamento stesso degli organi rappresentativi e per i rapporti che si instaurano tra di essi e nei confronti del corpo elettorale, nello svolgimento concreto della forma di governo. La sfida dell'innovazione tecnologica investe così, assieme alle forme tradizionali della rappresentanza politica, il funzionamento dell'intero ordinamento costituzionale. In un tale contesto, sebbene sia innegabile, ed anche auspicabile, che la presenza di un circuito mediatico di discussione pubblica permanente tra gli esponenti delle diverse forze politiche generi forme di responsabilizzazione politica dei parlamentari, dei membri del Governo e dei partiti i cui rappresentanti intervengono in tali dibattiti, diventa però essenziale che questo circuito della discussione pubblica – costruito dalle nuove tecnologie – non finisca per vanificare o peggio per oscurare le concrete forme istituzionali di discussione e di responsabilizzazione politica dei soggetti rappresentativi.

Solo il Parlamento, in forza della sua natura rappresentativa può garantire, ove le sue procedure e le sue regole siano incentrate sulla discussione, il coinvolgimento in un dibattito pubblico di tutti gli interessi coinvolti e al contempo assicurare, grazie agli strumenti di cui è dotato per conoscere e sanzionare l'attività di governo, una piena responsabilizzazione dell'esecutivo. Sarebbe non solo illusorio, ma senz'altro fatale per la nostra democrazia costituzionale accettare l'irrelevanza dei dibattiti parlamentari, in ragione della presenza sempre più pervasiva e sregolata dei dibattiti tra le forze politiche e della loro propaganda nel circuito politico mediatico.

2.4 Al quadro già complesso prodotto dalle nuove tecnologie nel funzionamento degli organi costituzionali, si è aggiunto quale fattore di esasperazione delle criticità già evidenziate, l'emergere e l'ascesa al potere di soggetti politici e di movimenti "populisti", che si sono caratterizzati per una radicale critica alle forme consolidate della democrazia rappresentativa e al contempo per un uso massivo e innovativo delle nuove tecnologie della comunicazione. Si tratta – e questo è forse il suo carattere maggiormente distintivo – di un fenomeno globale che, nonostante la diversità e la

molteplicità delle esperienze, ha interessato a partire dalla seconda metà degli anni Dieci del secolo molte e importanti democrazie rappresentative. Il ruolo delle nuove tecnologie è stato determinante per l'ascesa di queste forze politiche sia come strumento di affermazione nel dibattito pubblico e di raccolta del consenso elettorale, sia perché le nuove forme di comunicazione sono state intese e proposte esse stesse come nuovo strumento di relazione tra governanti e governati, potenzialmente alternativo alle forme costituzionali della rappresentanza politica tradizionale. Per questa ragione si è parlato di "populismo digitale", individuando come aspetto distintivo, sebbene non esclusivo, di tali fenomeni proprio l'uso di internet come contesto e ambiente preminente di sviluppo, propaganda e consenso di tali forze politiche.

In Italia tale fenomeno si manifestato nel successo di due forze politiche ancor oggi maggioritarie in Parlamento; il Movimento 5 Stelle e la Lega Salvini Premier. Sebbene con approcci differenti entrambe queste due forze hanno individuato in internet il principale luogo della propria comunicazione politica, comprendendo prima di altri che una fetta sempre più grande del corpo elettorale forma oggi le proprie opinioni politiche sulla rete. Il Movimento 5 Stelle sin dalla sua nascita ha proposto internet come luogo di informazione indipendente e di organizzazione politica dal basso, in forte contrapposizione – almeno nei primi anni della sua comparsa sulla scena politica nazionale – al monopolio dell'informazione e della comunicazione politica esercitato fino ai primi anni Dieci dalle televisioni e dai grandi quotidiani nazionali e allora caratterizzato dall'egemonia delle due coalizioni di centrodestra e centrosinistra. La rete veniva quindi eletta a strumento e luogo alternativo, anche politicamente, all'allora dominante circuito politico-mediatico imperniato sulle televisioni generaliste. Un luogo, peraltro, aperto alla partecipazione diretta degli elettori, che il Movimento 5 Stelle seppe utilizzare per costruire la sua prima comunità di militanti, prima attraverso il blog del suo *leader* Beppe Grillo e, successivamente, con l'organizzazione tramite *Meetup* di centinaia di gruppi territoriali attivi localmente.

L'emergere e il successo della Lega Salvini Premier – sulle ceneri della Lega Nord – è legato, invece, ad una seconda fase di quella che chiamiamo rivoluzione digitale, che si è caratterizzata per la diffusione su scala nazionale dei cellulari multifunzione portatili *smartphone*, capaci di veicolare con immediatezza e in modo capillare le informazioni tratte dalla rete internet. L'ingresso degli *smartphone* nella vita quotidiana della gran parte dei cittadini italiani ha profondamente mutato i rapporti di forza tra i diversi media, che vanno a comporre il circuito politico mediatico. Grazie agli *smartphone*, internet è divenuta la fonte di informazione più immediata e alla portata di gran parte della popolazione, specie dei più giovani. Ciò ha dato in pochissimi anni un'enorme centralità ai contenuti politici veicolati dalla rete, facendo di internet uno dei luoghi principali dove il cittadino forma le proprie opinioni politiche. In tale contesto sono stati in particolare alcuni social media – si

pensi a Twitter e all'uso che ne hanno fatto oltre a Matteo Salvini, l'ex Presidente degli Stati Uniti Donald Trump e il Presidente del Brasile Jair Bolsonaro – a rappresentare un nuovo e ancora più potente strumento di comunicazione diretta tra *leader* politici ed elettori, capace poi, per la sua sempre maggiore accessibilità e diffusività, di riversarsi sugli altri media e quindi sull'intero circuito dell'informazione politica.

A ciò si aggiunga che tali social media sono utilizzati dagli stessi politici – e in particolare dagli esponenti di quello che chiamiamo “populismo digitale” – per la loro comunicazione istituzionale quando si trovano a ricoprire incarichi di vertice negli organi rappresentativi. Ciò ha avuto un impatto molto forte tanto sulla centralità che viene oggi data a questi media nel circuito politico mediatico, quanto soprattutto sul sistema rappresentativo che ha visto stravolgere attraverso questa modalità di comunicazione le forme, le procedure e gli stessi luoghi dove si svolgono le discussioni e le decisioni di carattere istituzionale. Ne è scaturita una delegittimazione di fatto delle forme istituzionali della democrazia rappresentativa, laddove le comunicazioni via social di un Ministro o di un leader politico hanno sistematicamente anticipato, divulgato o comunque influito sulle decisioni di organi costituzionali, che in via di principio dovrebbero essere prese attraverso discussioni collegiali in sedute e riunioni ufficiali, magari riservate, e per questo sottoposte a procedure e a regole per la loro formazione e la loro pubblicità. Perfino la politica estera e le relazioni internazionali tra gli Stati sono state sconvolte dall'attivismo comunicativo via twitter di Capi di Stato e Ministri, stravolgendo le forme consolidate per la conduzione dei rapporti tra istituzioni rappresentative dei diversi Stati e provocando in alcuni casi, veri e propri incidenti diplomatici.

L'uso promiscuo dei social media da parte di Salvini – ma ormai invalso anche nelle comunicazioni di molti altri politici che ricoprono incarichi rappresentativi e di governo – per veicolare sia la comunicazione istituzionale, sia la propaganda politica personale o del proprio partito, appartiene ad una consapevole strategia comunicativa, volta da un lato a lucrare un consenso politico immediato dallo svolgimento delle funzioni istituzionali e, dall'altro, a legittimare quelle comunicazioni mediante il riscontro mediatico e l'appoggio tempestivo dei propri *follower* e della macchina propagandistica della propria forza politica di appartenenza, così incidendo potentemente sull'esito istituzionale delle une e delle altre. Ciò può comportare un vero e proprio cortocircuito nel funzionamento tanto degli organi costituzionali, quanto nei rapporti tra questi e l'apparato amministrativo dello Stato e gli stessi cittadini. Appare oggi essenziale regolare le forme e le procedure della comunicazione istituzionale per arginare tali fenomeni, anche attraverso la modernizzazione tecnologica delle procedure decisionali che devono essere ripensate, facendo del carattere ufficiale della piattaforma dove avviene la comunicazione e della immediatezza e della

diffusività della sua pubblicità un requisito del procedimento, essenziale per la sua stessa efficacia giuridica.

Il fenomeno del populismo digitale, che si è affacciato negli ultimi anni in tante importanti democrazie rappresentative, ha svelato l'enorme portata della sfida odierna dell'innovazione tecnologica alle forme costituzionali della rappresentanza politica. Tanto il populismo digitale delle decisioni attraverso la rete e della democrazia diretta per via telematica, che comporta la svalutazione del Parlamento e ne auspica il superamento, quanto il populismo digitale del *leader*, alla Salvini e alla Trump, che alla centralità delle assemblee rappresentative contrappongono la centralità del capo e dei suoi "pieni poteri", sfidano la democrazia costituzionale sul suo terreno: quello dei principi democratico e rappresentativo. In altre parole essi si propongono, grazie all'immediatezza e alla diffusività che internet e i moderni social media consentono loro, come un nuovo modello di relazione tra elettori ed eletti, tra governati e governanti: un modello più "democratico" – perché libero dalla mediazione dei partiti e dai condizionamenti dei poteri economici e sovranazionali – e più "rappresentativo" – perché svincolato dalla complessità delle procedure istituzionali e dalla mediazione parlamentare – delle tradizionali forme costituzionali della democrazia rappresentativa.

Naturalmente dietro questa presunta maggiore democraticità e rappresentatività di tali modelli, vi è la consueta mistificazione che caratterizza da sempre tutti i populismi: in primo luogo l'identificazione del proprio successo mediatico, come pure il consenso elettorale conseguito con una "volontà del popolo", che ovviamente non esiste, quand'anche declinata come volontà del "popolo della rete"; in secondo luogo la confusione di una pur rilevante quota di consensi nei sondaggi e degli interessi a tali consensi retrostanti, come rappresentativi dell'intero corpo elettorale se non, addirittura del popolo unitariamente considerato. Ad un'analogia opera di mistificazione è soggetta – come vedremo più avanti – anche la partecipazione "democratica" nei social media e sulle piattaforme tecnologiche utilizzate per centralizzare le attività di un movimento o di un partito politico. Il carattere fortemente ingannevole di tali narrazioni non toglie efficacia al messaggio politico dei movimenti e dei partiti populistici che, al contrario, trovano proprio nella loro opera di delegittimazione del sistema rappresentativo un vasto terreno di consenso. Ciò accade a causa della debolezza che oggi vivono in tutto il mondo le democrazie rappresentative. In Italia, in particolare, questa debolezza si è manifestata come conseguenza della grave crisi della forma di governo parlamentare e quindi delle forme tradizionali della rappresentanza politica democratica, sempre più incapaci – a causa delle gravi distorsioni intervenute negli ultimi trent'anni – di assicurare pienamente al Governo e al Parlamento quella piena legittimazione democratico-rappresentativa sulla quale si basa la fiducia dei cittadini.

2.5 A questa situazione già fortemente problematica si è aggiunta nell'ultimo anno un'ulteriore e importante sfida tecnologica alle forme tradizionali della rappresentanza politica: la possibilità del voto a distanza dei parlamentari.

Questo tema è emerso prepotentemente nel dibattito pubblico nel marzo del 2020, in conseguenza dell'emergenza sanitaria determinata dal diffondersi anche in Italia del virus Covid-19. La gravità della situazione emergenziale ha avuto ripercussioni immediate sui lavori di Camera e Senato, che si sono trovate improvvisamente di fronte al problema di come assicurare lo svolgersi dell'attività parlamentare in sicurezza. Per fronteggiare l'emergenza iniziale le Camere hanno organizzato i lavori in modo da ridurre il più possibile il numero delle sedute delle Assemblee e delle Commissioni e concentrare i lavori nella conversione dei decreti-legge, adottati dal Governo in quelle prime drammatiche settimane⁴. Il rapido aggravarsi dell'emergenza ha però posto in luce nei giorni immediatamente successivi alcuni problemi di fondo che avrebbero potuto rendere insufficienti le soluzioni adottate fino a quel momento.

Innanzitutto, il concreto rischio di diffusione dell'epidemia all'interno delle due Camere in presenza di alcuni casi già accertati di parlamentari contagiati o messi in quarantena per i contatti avuti con soggetti già contagiati: di qui la necessità di forme di riunione e di votazione che assicurassero la sicurezza dei parlamentari e di coloro che lavorano nelle Camere, al fine di impedire un'ulteriore diffusione del contagio. In secondo luogo vi era la necessità che le Assemblee mantenessero comunque la loro operatività per svolgere pienamente le funzioni e il ruolo loro assegnati dalla Costituzione, specie in vista della presentazione dell'esame per la conversione in legge dei numerosi decreti-legge adottati dal Governo per la gestione dell'emergenza. Il terzo problema riguardava, infine, l'ipotesi che l'ulteriore diffondersi dell'epidemia determinasse il venir meno nel giro di pochi giorni – a causa di un alto numero dei contagi tra i parlamentari e delle conseguenti misure di quarantena per i colleghi venuti con questi in contatto – del quorum della maggioranza dei componenti di Camera e Senato, indispensabile ai sensi dell'articolo 64, terzo comma della Costituzione, per la validità delle deliberazioni delle Assemblee parlamentari⁵.

⁴ Le Assemblee di Camera e Senato sono state convocate l'11 marzo dai rispettivi Presidenti per l'approvazione di una risoluzione che autorizzasse lo scostamento di bilancio. Le sedute dell'11 marzo si svolse con modalità del tutto eccezionali: alla Camera la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, su proposta del Presidente della Camera, ha stabilito all'unanimità di consentire l'accesso a 350 deputati, così da garantire tanto il numero legale quanto la maggioranza assoluta di 316 membri, per l'approvazione dello scostamento di bilancio. Alla Senato si è optato per un voto scaglionato e dilazionato nel tempo in modo da garantire la massima sicurezza ai senatori presenti.

⁵ Il problema riguardava ovviamente anche le Commissioni parlamentari e le Giunte la cui operatività può però comunque essere in parte garantita grazie all'istituto della sostituzione previsto dai regolamenti di Camera e Senato.

E' stato quindi in considerazione delle ricadute gravissime che l'emergenza pandemica, in quei giorni in rapido peggioramento, avrebbe potuto avere sull'attività parlamentare e sull'operatività dell'organo della rappresentanza politica nazionale in un frangente drammatico per l'intero Paese, che si è aperto un dibattito sull'opportunità di introdurre nei lavori di Camera e Senato forme di voto telematico o a distanza. Il problema centrale che si è posto in quei giorni è stato quindi quello di come impedire che il Parlamento, l'organo che qualifica la nostra democrazia rappresentativa, venisse paralizzato dall'impossibilità di decidere validamente, per la mancanza – protratta nel tempo e non suscettibile di essere superata in tempi certi e ragionevoli – della maggioranza dei membri in una delle due Camere. In questo contesto le Presidenze delle Camere hanno valutato l'opzione del voto telematico e a distanza del parlamentare, esclusivamente come *extrema ratio*: nel caso cioè che il numero di deputati e senatori colpiti dall'epidemia da COVID-19 fosse talmente elevato da rendere impossibile il raggiungimento, anche in una sola delle due Camere, del quorum della maggioranza dei componenti, necessario per la validità delle deliberazioni.

Si è trattato di una scelta corretta, giacché le misure di sicurezza poi adottate dai Presidenti delle Camere – assieme alle tecniche di distanziamento e di scaglionamento delle operazioni di voto – si sono rivelate a posteriori idonee a limitare la diffusione del contagio tra i parlamentari, a preservare il quorum per la validità delle deliberazioni delle assemblee e a consentire il regolare svolgimento dei lavori. La giusta ritrosia dei Presidenti a prevedere riunioni e votazioni a distanza è stata dettata da due ragioni. La prima ragione è che il ricorso al voto a distanza avrebbe costituito una deroga agli attuali regolamenti che impongono la presenza fisica del parlamentare. Sebbene legittimata dallo stato di eccezione, determinato dall'emergenza sanitaria, una deroga di tale rilevanza avrebbe imposto una deliberazione unanime nella Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, che attestasse il consenso di tutte le forze politiche. Un consenso, peraltro, niente affatto scontato anche in considerazione dei contrasti suscitati dalla decisione del Presidente del Consiglio di servirsi principalmente dei d.p.c.m. per la gestione dell'emergenza. La seconda ragione è da ricercarsi nel fatto che, ove previste, le riunioni e le votazioni delle assemblee parlamentari per via telematica avrebbero dovuto svolgersi con modalità tecniche e con infrastrutture tecnologiche tali da assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali e delle norme dei regolamenti parlamentari che regolano i procedimenti parlamentari⁶. Una necessità che si scontrava con la mancanza da parte delle Camere di una piattaforma propria e tecnologicamente adeguata a fornire tali garanzie.

⁶ Ovviamente le Camere non dispongono di una tale infrastruttura tecnologica propria e non si poteva certo pensare di costruirla nel pieno della fase emergenziale. D'altra parte servirsi delle piattaforme attualmente disponibili sul mercato comportava numerosi rischi e poche garanzie sotto il profilo del rispetto dei principi di personalità, segretezza e libertà del voto. Si può provare a fare un quadro sommario – e sicuramente incompleto – delle funzionalità che una piattaforma telematica avrebbe dovuto garantire per assicurare il rispetto dei principi e delle norme dei regolamenti che

Da questa difficile esperienza vanno emergendo due diverse linee di pensiero. La prima è che le Camere si debbano dotare di procedure regolamentari idonee e di una piattaforma tecnologica adeguata a gestire – anche ricorrendo a riunioni e voti per via telematica – situazioni di grave emergenza come quella provocata dalla pandemia da Covid-19, nel caso in cui risulti impossibile che i lavori del Parlamento si svolgano validamente in presenza. Si tratta di una prospettiva da condividere, ma che dovrà tenere conto delle problematiche di non facile soluzione che riguardano tanto la pienezza delle prerogative del singolo eletto nelle sedute per via telematica, quanto quelle ancora più difficili – e per certi aspetti non risolvibili – che concernono le garanzie della personalità, della segretezza e della libertà del voto a distanza del parlamentare.

Vi è poi una seconda linea di pensiero che ritiene auspicabile introdurre nel nostro ordinamento il voto a distanza in via ordinaria, per tutti quei casi in cui vi siano particolari circostanze che impediscano ai deputati lo svolgimento della funzione parlamentare in presenza. In tali casi gli eletti dovrebbero essere autorizzati a partecipare alle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni e ad esercitare il proprio voto secondo procedure telematiche che ne assicurino la personalità, la libertà e la sicurezza. E' bene da subito evidenziare che questo tipo di proposta ribalta i termini del problema posto all'attenzione della pandemia: non più il pericolo – ben più rilevante per il funzionamento dell'intero ordinamento costituzionale, specie in una situazione di grave emergenza – che il Parlamento nel suo complesso non possa più validamente deliberare per la mancanza della maggioranza dei membri in una delle due Camere, ma “solo” l'impossibilità del singolo parlamentare non presente fisicamente di esprimere validamente il proprio voto.

Vi in questa impostazione del problema, assieme alla sopravvalutazione della capacità – tutt'altro che pacifica – della tecnologia di assicurare le garanzie costituzionali concernenti la personalità, la segretezza e soprattutto la libertà del voto espresso a distanza, una sottovalutazione dei rischi che comporterebbe una generalizzazione della possibilità di voto telematico degli eletti per la legittimazione politica della funzione parlamentare. Accreditare l'idea che le Camere possano deliberare ordinariamente per via telematica – non riservando questa ipotesi ai casi eccezionali di

regolano i procedimenti parlamentari. Con riferimento ogni singolo deputato e senatore tutte le garanzie concernenti: a) la necessaria personalità del voto (escludendo ogni forma di delegazione del voto); b) la necessaria - ove richiesta nei termini del regolamento - garanzia della segretezza del voto; c) le condizioni per assicurare e attestare la necessaria libertà del voto del parlamentare; d) le garanzie della regolarità e della veridicità del voto al riparo da agenti esterni o interni che ne possano turbare lo svolgimento o alterare l'espressione; e) la facoltà d'intervento nel dibattito nei termini previsti nel regolamento; f) la facoltà di presentazione di documenti e di atti con modalità assimilabili a quelli che vengono garantiti ordinariamente in aula. Per le Assemblee, le commissioni e gli altri organi delle Camere: a) la contestualità della presenza nelle sedute della maggioranza dei componenti delle Camere; b) possibilità del dibattito che coinvolga tutti i componenti e possibilità di regolare il dibattito da parte della Presidenza; c) la possibilità nel corso della seduta di consultare documenti in discussione e di presentarli da parte di ciascun componente con modalità assimilabili a quelle che possono essere svolte ordinariamente in aula; d) le forme che assicurino la pubblicità dei lavori; e) la garanzia della correttezza dei risultati della votazione.

estrema gravità in cui siano impossibilitate a riunirsi per deliberare validamente – rischia infatti di prestarsi ad una svalutazione del ruolo costituzionale del Parlamento e finisce con mettere in discussione il senso stesso della democrazia rappresentativa. Se i parlamentari possono decidere a distanza, infatti, in un luogo virtuale analogo a tanti luoghi virtuali che i cittadini frequentano quotidianamente, non si vede perché non potrebbero essere gli stessi cittadini – ora che la tecnologia lo consente – a votare personalmente su quelle decisioni collettive che li riguardano direttamente.

Il fatto stesso che si parli quasi esclusivamente di voto a distanza e non di discussione e di procedimento parlamentare a distanza è la spia della attuale svalutazione delle funzioni parlamentari, che riducono l'attività dell'eletto al momento del voto e i lavori dell'assemblea e delle commissioni al solo momento della deliberazione. Tutte le attività in cui si sostanzia il metodo parlamentare come metodo per deliberare – e che ritroviamo promosse e incoraggiate in tutte le procedure delle Camere – a cominciare dall'importanza chiarificatrice del lavoro istruttorio, passando dalla centralità discussione, fino alla ricerca continua della mediazione politica, rimangono escluse da una tale impostazione del problema⁷.

Come è evidente il problema della necessaria riunione fisica dei componenti delle Camere non è solo di una questione simbolica, ma ha a che fare con la sostanza della funzione del Parlamento che si lega strettamente al senso e alla legittimazione politica della rappresentanza parlamentare nazionale nei moderni ordinamenti costituzionali. L'idea che un Parlamento possa funzionare ordinariamente grazie al voto a distanza finisce per squalificare il metodo parlamentare per prendere decisioni e, con esso, quel dispositivo che riunendo in un'unica aula i rappresentanti di interessi plurali, proveniente da tutti i territori del paese, e per questo anche politicamente contrapposti, li costringere a discutere, a conoscersi, a rimanere in quello stesso luogo fintanto che non abbiano deliberato a maggioranza una decisione di compromesso, che si presume proprio per questo essere nell'interesse generale. E' d'altra parte proprio la riunione in un aula parlamentare – il solo luogo dove può essere con certezza garantita la libertà anche fisica dell'eletto – che può consentire il libero esercizio del mandato rappresentativo, trasformando singoli rappresentanti di interessi di parte in rappresentanti della Nazione, come richiede l'articolo 67 della nostra Costituzione, e il voto

⁷ Naturalmente non si vuole qui escludere che si possano porre in essere tutte quegli accorgimenti tecnologici e quelle garanzie procedurali idonei a rendere una riunione su una piattaforma telematica il più possibile simile a una seduta della Camera, che vede fisicamente riuniti i suoi componenti. Anche in un tale caso, tuttavia, la riunione telematica non potrà mai essere uguale ad una riunione di un'assemblea che si svolge in presenza. La discussione in assemblea di parlamentari fisicamente presenti consente una maggiore vicinanza e mescolanza tra i suoi membri, che possono in tali condizioni più facilmente comunicare e interloquire tra loro sia nel corso degli interventi, che durante la sospensione dei lavori. Il compromesso che caratterizza il lavoro che caratterizza il lavoro istruttorio, specie nell'attività legislativa, si giova della contiguità anche fisica dei parlamentari che possono discutere e stringere accordi anche a margine dei lavori.

dei singoli eletti nella deliberazione di un organo costituzionale. Non a caso, i rivoluzionari francesi chiamarono l'assemblea legislativa anche "corpo legislativo" capace, anche per la sua concentrazione in un luogo fisico determinato, quale l'aula parlamentare, di esprimere una volontà unitaria e di prendere decisioni sovrane nell'interesse di tutti.

3. La sfida dell'innovazione tecnologica alle forme tradizionali della partecipazione politica.

3.1 Se l'impatto che le nuove tecnologie hanno avuto sulle forme tradizionali della rappresentanza politica è stato molto forte, quello sulle forme di partecipazione politica è stato, se possibile ancora più dirompente. Qui la profondità e la velocità delle innovazioni tecnologiche della comunicazione politica ha senz'altro contribuito a stravolgere – assieme a molti altri fattori – le forme novecentesche della partecipazione politica. Limiterò la mia analisi a quel tipo di partecipazione che si connette al fenomeno della rappresentanza politica e che è essenzialmente diretto ad influire sulla formazione e sulle decisioni degli organi rappresentativi. Al centro della riflessione saranno quindi i partiti e i movimenti che partecipano alle elezioni politiche per eleggere i loro rappresentanti in Parlamento, le trasformazioni che li hanno caratterizzati in rapporto ai loro iscritti e agli elettori da un lato e in rapporto con istituzioni rappresentative che concorrono a guidare dall'altro.

Le trasformazioni che hanno caratterizzato tali soggetti sono state negli ultimi trent'anni fortemente condizionate dalla rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ancora stiamo vivendo. Naturalmente in questi anni tutte le forme di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e alla vita sociale si sono radicalmente modificate, in conseguenza della rivoluzione tecnologica, anche più profondamente che nella partecipazione politica in senso stretto, oggetto di questo lavoro. I cambiamenti che hanno investito quest'ultima e i partiti in particolare sono stati molto spesso il riflesso di trasformazioni già avvenute da tempo in altri settori della vita associata e nelle relazioni sociali tra le persone.

Ad una partecipazione fondata sull'associazionismo di tipo partitico, sindacale e politico in generale, estremamente diffuso socialmente e territorialmente, che prendeva le forme di riunioni, assemblee, comizi, presidi, cortei, movimenti di lotta, scioperi e altre manifestazioni pubbliche che implicavano quasi sempre la partecipazione fisica delle persone coinvolte, è subentrata – sovrapponendosi e trasformando le stesse forme tradizionali alle quali eravamo abituati – una partecipazione fondata sulla comunicazione, costruita prevalentemente, allo scopo di entrare,

influire e orientare il dibattito pubblico e che si svolge in quel permanente circuito politico-mediatico, che proprio le nuove tecnologie hanno così efficacemente contribuito a creare⁸.

Per i partiti di massa novecenteschi la partecipazione diretta degli iscritti e degli elettori all'organizzazione e all'iniziativa del partito veniva vista come uno strumento essenziale per la costruzione del proprio consenso elettorale. Il coinvolgimento dei cittadini nella vita dei partiti, anche quando non avveniva in forme del tutto democratiche e non prevedeva forme efficaci di influenza sulle decisioni degli organi del partito, era considerato essenziale per tutte le forze politiche. Questo perché i partiti che hanno dominato la vita politica italiana nella prima parte dell'esperienza repubblicana fondavano la loro azione sulla necessità di rappresentare specifici e ben delineati interessi sociali. La partecipazione politica dei propri aderenti e simpatizzanti all'iniziativa del partito o delle organizzazioni ad esso collaterali o culturalmente affini, come pure le forme di militanza alle quali queste davano luogo, favoriva la penetrazione dei partiti nelle realtà sociali che si volevano rappresentare, nei luoghi di lavoro, di studio, di produzione culturale e nelle relazioni sociali in genere. Vi era da questo punto di vista una stretta relazione tra forme di partecipazione politica dei cittadini e forme di costruzione del consenso sociale e ed elettorale.

Questo paradigma si rompe all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso con la crisi di quel sistema dei partiti che aveva costruito e dominato, fino a quel momento, la vita politica dell'Italia repubblicana. Una crisi dovuta a molti fattori nazionali e internazionali, come pure ai clamorosi scandali di corruzione che screditarono gran parte del ceto politico dell'epoca, ma che si è legata strettamente all'esaurimento di quelle identità politiche collettive sulle quali i partiti politici italiani erano nati e che ne avevano garantito, per oltre quarant'anni, un'indubbia capacità rappresentativa dei diversi interessi sociali presenti nella società italiana.

Alla crisi dei partiti che avevano costruito la nostra democrazia costituzionale all'indomani della seconda guerra mondiale e caratterizzato i primi quarantacinque anni dell'esperienza repubblicana, il sistema politico italiano rispose con un mutamento dei sistemi di elezione degli organi rappresentativi concernenti tutti i livelli di governo. Di fronte alla profonda crisi di rappresentatività politica e sociale dei partiti tradizionali, si scelse una soluzione sul piano dell'ingegneria elettorale, che permettesse di rinnovare il sistema dei partiti rilegittimandone il ruolo sulla base di un nuovo modello di funzionamento delle istituzioni rappresentative. In questo disegno, che si è giovato in quegli anni di un vasto consenso nell'opinione pubblica italiana, il mutamento dei sistemi elettorali ha giocato un ruolo centrale. Alla crisi di credibilità e di rappresentatività delle vecchie

⁸ Non che le forme più tradizionali di partecipazione politica non fossero finalizzate ad influire nel dibattito pubblico – si pensi all'impatto che i movimenti sociali hanno avuto sulla politica italiana della seconda metà del Novecento – ma i mezzi di comunicazione politica svolgevano a questo fine un compito più strettamente strumentale alla diffusione di programmi, idee e appuntamenti di mobilitazione.

organizzazioni partitiche si rispondeva assicurando ai titolari degli organi esecutivi una legittimazione elettorale diretta, da implementare a tutti i livelli di governo: a livello comunale, provinciale e regionale con l'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia e del Presidente della Regione. A livello nazionale si cercò di perseguire un tale obiettivo con l'introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario per l'elezione delle Camere. Quest'ultimo indusse il sistema politico a polarizzarsi, con non poche incertezze, attorno due grandi e contrapposte coalizioni di partiti e ai relativi candidati alla Presidenza del Consiglio.

Questa trasformazione che determinava una forte personalizzazione del confronto politico si giovò enormemente della forte espansione della comunicazione politica televisiva che invase letteralmente, come mai prima di allora, i palinsesti delle grandi reti televisive generaliste sia pubbliche che private. Il confronto politico televisivo non solo legittimava il nuovo assetto bipolare assunto dopo il 1994 dal sistema politico, ma risultava sempre più centrale agli occhi dei soggetti politici per il conseguimento del consenso elettorale. Tale esito fu certamente amplificato dalla circostanza che una delle due coalizioni di partiti che animavano l'ancora incerto bipolarismo italiano fosse stata creata e fosse guidata dal proprietario del più grande gruppo televisivo privato nazionale Silvio Berlusconi, che utilizzava la comunicazione televisiva come principale strumento ricerca del consenso politico ed elettorale. Si determinava una prima evidente frattura tra forme di ricerca del consenso elettorale e le forme tradizionali di partecipazione politica attraverso i partiti. Si assisteva al tramonto della capillare presenza dei partiti nella società attraverso i propri iscritti e le proprie strutture di base e, contemporaneamente, andavano declinando le attività di partecipazione attiva degli elettori e degli iscritti alle iniziative, all'organizzazione e alla definizione della linea e della proposta politica dei partiti.

Le forme di partecipazione si sono andate così rimodulando nel nuovo contesto comunicativo dello scontro politico. In primo luogo, veniva accreditata l'idea di una maggiore efficacia della partecipazione politica dei cittadini attraverso il voto elettorale in quanto capace, secondo la retorica del maggioritario egemone in quegli anni, di determinare assieme alla futura maggioranza parlamentare il nome del candidato che avrebbe guidato per cinque anni il governo del Paese. In tale modello il *leader* della coalizione non è solo il candidato alla Presidenza del consiglio di un'alleanza tra partiti della quale deve assicurare la sintesi politica, ma è egli stesso la personificazione della proposta politica e il capo della coalizione, capace di stabilire – anche grazie alle potenzialità espresse dalle nuove tecnologie della comunicazione – un rapporto diretto con gli elettori che gli consenta di saltare ogni mediazione partitica.

In secondo luogo, la vita interna ai partiti è andata inaridendosi, chiudendosi alla partecipazione diretta degli iscritti e favorendo processi di verticalizzazione decisionale che hanno riguardato in

questi anni tutte le forze politiche. Processi che gli stessi partiti hanno ritenuto funzionali alla sempre maggiore centralità del momento elettorale nella vita dei partiti e alla personalizzazione dello scontro politico. Uno scontro svolto principalmente nel circuito politico-mediatico e in primo luogo attraverso la comunicazione televisiva nazionale e che hanno portato alla progressiva identificazione dei diversi partiti con i propri leader⁹.

In terzo luogo, le forme di partecipazione politica collettiva si sono andate trasformando nel nuovo contesto politico mediatico, da un lato organizzandosi sempre più fuori dai partiti e dal circuito tradizionale della rappresentanza politica, rinnovando in questo modo una tendenza all'attività politica di base e territoriale di natura extraparlamentare e extrapartitica, da sempre presente nella società italiana¹⁰, dall'altro modificando le forme di partecipazione secondo modalità miranti a conciliare la partecipazione diretta delle persone con la capacità di irrompere – anche attraverso l'uso innovativo e sperimentale delle nuove tecnologie della comunicazione – nel dibattito del moderno circuito politico-mediatico di lotta e informazione politica, tuttora egemonizzato dalle forze politiche rappresentate in Parlamento.

I modelli proposti alla fine degli anni Novanta di un diverso funzionamento della forma di governo e del rapporto tra cittadini, partiti e istituzioni rappresentative hanno evidenziato con gli anni tutti i loro limiti e non sono riusciti a determinare una duratura rilegittimazione del sistema politico e istituzionale. Al contrario si è assistito al progressivo deterioramento della legittimazione politica e della capacità rappresentativa del Parlamento e dell'intero sistema politico istituzionale, tanto a livello nazionale, che ai livelli regionali e locali. I partiti politici hanno visto ridursi drasticamente il numero dei propri iscritti e la fiducia dei cittadini, mentre nelle competizioni

⁹ Questo processo ha trovato il suo massimo sviluppo negli anni tra il 1996 e il 2013 in cui il sistema politico si caratterizzato per uno scontro esclusivamente bipolare. In tale contesto, infatti, ciascun partito ha enfatizzato il rilievo politico e decisionale del proprio leader, sia per marcare la propria identità e il proprio peso nelle scelte politiche della coalizione e del suo capo, sia per promuovere il proprio leader e quindi i propri interessi partitici alla guida della coalizione. Un tale modello si nutre perciò inevitabilmente di pulsioni identitarie e plebiscitarie che hanno negli anni trasformato la maggior parte dei partiti politici italiani in partiti personali, costruiti attorno a una leadership e in strutture mediatiche prive di una reale vita associativa e di una effettiva partecipazione democratica degli iscritti alla definizione della linea politica.

¹⁰ Sono nati negli ultimi trent'anni numerosi movimenti politici esterni al circuito dei partiti, grazie al proliferare dell'associazionismo e nella diffusione di organizzazioni di rappresentanza dei sempre più diversificati interessi sociali o di settore. La mobilitazione politica, civile e culturale ha toccato in questi anni molti temi di interesse costituzionale: dal ruolo delle missioni militari italiane all'estero nei conflitti bellici internazionali, specie tra la fine del Novecento e l'inizio del nuovo secolo, all'effettiva garanzia dei diritti sociali, dall'uguale accesso ai diritti civili per le coppie omosessuali alla tutela e alle modalità di gestione di beni comuni fondamentali come l'acqua, dalle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive alla necessaria equità e progressività del sistema tributario, dalle garanzie del giusto processo ai diritti dei detenuti, dalla democrazia nei luoghi di lavoro alla tutela dei migranti. L'irrompere di questi temi nel dibattito pubblico, sotto la spinta decisiva dei movimenti di protesta e delle concrete trasformazioni della società italiana, è sempre stato visto con fastidio dai principali partiti politici italiani che raramente, e spesso con grave ritardo, hanno assunto la guida di tali mobilitazioni.

elettorali si è assistito ad una lenta ma progressiva crescita dell'astensionismo, che non ha risparmiato nessun contesto sociale o territoriale.

In questo quadro, la crescente divaricazione tra forme della partecipazione politica dei cittadini e strumenti di ricerca del consenso elettorale prodotta dall'irrompere delle tecnologie della comunicazione ha certamente avuto un ruolo importante. Su questo problema la sfida dell'innovazione tecnologica alle forme tradizionali della partecipazione politica è ancora pienamente aperta.

3.2 La crisi odierna dei partiti politici italiani può essere letta, sul piano costituzionale, come incapacità dei partiti di svolgere il ruolo loro assegnato dall'articolo 49 della Costituzione repubblicana e di essere, quindi, strumento effettivo di partecipazione politica dei cittadini alla definizione della politica nazionale. Una crisi che assomma da ormai molti anni povertà di elaborazione e progettualità politica, separatezza del ceto politico e dirigente dei partiti dalla società e indisponibilità ad aprire in maniera duratura le proprie strutture organizzative ad una permanente partecipazione popolare.

La grave crisi di credibilità e di legittimazione politica che vivono oggi i partiti in Italia è determinata da due problemi tra loro strettamente connessi: la crescente incapacità dei partiti politici di rappresentare in maniera adeguata la molteplicità degli interessi presenti oggi nella società italiana e la mancanza di forme affidabili e durature di democrazia interna ai partiti che possano stimolare la partecipazione politica dei cittadini.

Alcune delle trasformazioni che hanno caratterizzato i modelli organizzativi dei partiti e dei movimenti politici che si sono presentati alle elezioni negli ultimi trent'anni, come del resto l'uso delle nuove tecnologie della comunicazione a fini politici possono essere lette come il tentativo – per ora in parte fallito – di dare una risposta a questi due distinti problemi. Un primo modello è quello di sovraesporre mediaticamente il *rappresentante politico*, da identificare con il leader del partito o della coalizione dei partiti di cui è alla guida e che possiamo chiamare *modello di partito del leader*. In questo modo, il partito riesce a semplificare al massimo il proprio messaggio politico che va personalizzandosi nelle quotidiane dichiarazioni del leader. Tale assetto consente di utilizzare efficacemente i nuovi strumenti tecnologici, soprattutto quelli di tipo più marcatamente unidirezionali come il mezzo televisivo, ma anche quelli in apparenza più orizzontali come i social media, come dimostrano le esperienze più recenti di Matteo Salvini in Italia o di Donald Trump negli Stati Uniti d'America.

La possibilità emersa negli ultimi anni di caricare sulle piattaforme social anche contenuti video, la diffusione sempre più estesa degli *smartphone* e quindi della possibilità di diffondere su larga

scala e con grande fruibilità i discorsi e i messaggi postati dal leader politico, hanno trasformato le piattaforme social in terreni di conquista della propaganda personale dei leader di partito. Il messaggio veicolato non è più destinato a creare un dialogo con gli altri utenti della piattaforma, ma costituisce una comunicazione sostanzialmente unidirezionale che si giova di una rete di account costruiti dallo stesso entourage del leader e dal partito stesso per sostenere, diffondere e rendere virale oltre che il messaggio del capo politico, una serie di contributi e messaggi adiacenti volti avvalorare e propagandare le proposte e le opinioni del partito e del suo leader.

Il problema della capacità rappresentativa del partito nei confronti dei concreti interessi sociali che attraversano la società non viene risolto, ma aggirato, teorizzando l'esistenza di una relazione diretta e immediata tra la persona del leader e i suoi elettori che assomiglia più ad un rapporto di tipo identitario che a un vero e proprio rapporto rappresentativo. In un tale contesto l'organizzazione partitica perde progressivamente la sua funzione di strumento di partecipazione degli aderenti alla definizione della linea politica del partito, per trasformarsi in un macchina di supporto e di diffusione della propaganda e della linea politica, in larga parte non sottoposta a un dibattito interno, ma espressa direttamente dal leader. Per queste forze politiche il problema della democrazia interna al partito non si pone, e quando è posto lo è solo in quanto funzionale all'investitura di un nuovo leader. La partecipazione politica degli aderenti al partito è generalmente circoscritta al voto elettorale e all'adesione alle iniziative pubbliche del partito e del leader, che si concentrano essenzialmente nei periodi di campagna elettorale.

Il modello descritto ha trovato indubbiamente un largo successo nel sistema politico italiano degli ultimi venticinque anni, tanto che il problema dell'individuazione della leadership è diventato il problema prioritario di quasi tutti i partiti, che in alcuni casi precede o addirittura determina il programma, gli obiettivi e la stessa collocazione politica del partito. Esso ha tuttavia espresso e rivelato enormi limiti.

Il primo limite è stato il fallimento di quelle che venivano teorizzate come le conseguenze sul funzionamento effettivo della nostra forma di governo parlamentare dell'introduzione di sistemi elettorali maggioritari e di questo modello di partito del leader. La costruzione attraverso partiti e coalizioni del leader di una diretta legittimazione elettorale del vertice dell'esecutivo, che avrebbe dovuto assicurare la stabilità degli esecutivi per i cinque anni di legislatura, si è infranta sulla estrema fragilità delle coalizioni elettorali di partiti, attorno alle quali ruota la politica italiana a partire dal 1994. In una società come quella italiana che non ha mai conosciuto il bipartitismo, l'eterogeneità politica interna alle due grandi coalizioni di partiti che si sono contrapposte nel corso del ventennio bipolare – come del resto l'estrema volatilità delle alleanze elettorali dopo il tramonto del bipolarismo nel 2013 – ha sempre logorato la coesione delle maggioranze parlamentari che di

quelle alleanze erano diretta espressione. Ciò ha spinto le forze politiche a enfatizzare il ruolo del leader della coalizione nel momento elettorale, salvo poi minare con la forte litigiosità interna alle alleanze la stessa stabilità degli esecutivi formatisi attorno alla diretta legittimazione elettorale del Presidente del consiglio. D'altra parte è la stessa logica del partito del leader a stimolare la concorrenza tra i diversi leader della coalizione, in permanente competizione per accrescere il consenso elettorale del proprio partito in concorrenza con i partiti alleati e conquistare la leadership della coalizione.

Il secondo limite riguarda l'aspetto tecnologico di questo modello verticistico di organizzazione dei partiti ed è quindi il punto di maggiore rilevanza per la nostra riflessione. La grande efficacia della comunicazione politica unidirezionale del leader, specie quando essa si esprime con un mezzo o una tecnologia innovativa come abbiamo visto nell'ultimo quarto di secolo in Italia, ha comunque una durata limitata nel tempo e si rivela difficilmente riproducibile. Una durata che è spesso legata a vicende e alle sorti del singolo leader, ma che sconta oltre all'invecchiamento della persona e della sua proposta politica, una consunzione dello stesso mezzo tecnologico e della modalità comunicativa che ne è veicolata. Questo avviene non solo – come è avvenuto in questi anni nella moderna società dell'informazione – perché ad essa subentra una diversa tecnologia, magari più pervasiva e capillare, pronta a veicolare la comunicazione di un nuovo soggetto politico con modalità e forme innovative rispetto alla precedente, ma perché tutte le forme di comunicazione politica sono soggette a consunzione, laddove utilizzate come mero strumento di ricerca e conquista del solo contingente consenso elettorale.

Proprio quella divaricazione tra strumenti di ricerca del consenso e partecipazione politica, resa possibile dall'enorme impatto avuto dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, rende l'efficacia delle tecnologie a fini politici del tutto estemporanea e limitata nel tempo, laddove non venga supportata da una relazione stabile di coinvolgimento e partecipazione con gli elettori. E' questa la seconda grande sfida che ha posto l'innovazione tecnologica – e in particolare la rivoluzione digitale nella quale siamo ancora immersi – alle forme di partecipazione politica dei cittadini nelle moderne democrazie rappresentative. Come utilizzare le nuove possibilità offerte dalle tecnologie informatiche per favorire una partecipazione politica attiva degli elettori ai processi decisionali che non sia limitata al solo momento elettorale? Come indurre i partiti politici – che nelle democrazie rappresentative sono ancora oggi il principale mezzo di partecipazione degli cittadini alla formazione e ai procedimenti decisionali degli organi costituzionali di indirizzo politico – a servirsi delle opportunità offerte dal digitale per aprirsi alla partecipazione democratica dei propri aderenti e ritrovare, anche ripensando la propria organizzazione e i propri meccanismi

decisionali, quella stabile capacità rappresentativa degli interessi presenti nella società, che appare sempre più inesorabilmente perduta?

3.3 A queste questioni ha provato a dare una risposta un secondo modello di organizzazione politica, che è entrato prepotentemente sulla scena politica italiana all'inizio degli anni Dieci di questo secolo, caratterizzandosi per un uso politico, fino ad allora sconosciuto in Italia, delle possibilità offerte dalla tecnologia digitale.

Questo secondo modello è quello incentrato sul soggetto *rappresentato politicamente*, posto alla base della costruzione dell'organizzazione e sovraesposto mediaticamente come decisore ultimo della forza politica. Un modello che si è espresso nelle forme innovative delle moderne piattaforme telematiche e che ha trovato nell'esperienza del Movimento 5 Stelle, l'esempio di maggiore importanza e rilevanza per la politica italiana e che possiamo chiamare modello di *movimento politico della rete*. Una vicenda che mostra uno dei primi tentativi di utilizzare le nuove tecnologie digitali, non solo come strumento di acquisizione del consenso elettorale, ma anche come durevole mezzo di costruzione e di organizzazione della partecipazione politica sul web, nel contesto di una moderna democrazia rappresentativa. Un modello che, nonostante l'indubbio successo elettorale, che ha mostrato in due elezioni politiche nazionali e in numerosi appuntamenti elettorali a livello locale ed europeo, sembra oggi declinante, non tanto per le vicende che hanno caratterizzato il Movimento 5 Stelle nelle ultime tre esperienze di governo, ma per la clamorosa rottura che è avvenuta negli ultimi mesi tra i vertici politici del Movimento e l'associazione Rousseau, che gestisce non solo la piattaforma di voto on line sul quale si esprimono gli aderenti a questa forza politica, ma perfino la stessa banca dati degli iscritti al Movimento.

La vicenda politica che ha visto emergere il Movimento 5 Stelle nel contesto politico italiano attraverso la rete internet, portandolo a vincere le elezioni politiche del 2018 e ad essere la forza politica più rappresentata nell'attuale Parlamento, può essere divisa in tre fasi. Una prima fase antecedente alla fondazione del Movimento, che si sviluppa a partire dal blog del famoso comico Beppe Grillo. Fu lui stesso a lanciare nel 2005 dal suo sito una proposta a tutti coloro che seguivano il blog di incontrarsi nelle diverse città e nei diversi territori attraverso *Meet-up*, un *social media* che ha lo scopo di facilitare l'incontro di gruppi di persone che non si conoscono, ma che vivono in una stessa località e sono accomunati da interessi comuni.

L'embrione dell'organizzazione politica sul territorio di quello che sarà poi chiamato Movimento 5 Stelle è nato quindi attraverso una piattaforma digitale aperta a tutti, che ha lo scopo di incontrarsi nella realtà fisica, per conoscersi, discutere e svolgere attività insieme. La rete venne in questo caso utilizzata – servendosi di un social media a pagamento nella disponibilità di tutti gli

utenti di internet – come strumento di incontro, di discussione e di coordinamento di diverse iniziative politiche e sociali perlopiù a carattere locale, aventi ad oggetto i temi più diversi in parte indicati a partire dal blog e in parte creati dagli stessi partecipanti ai singoli Meet-up “Amici di Beppe Grillo”, diffusi rapidamente in tutta Italia. Nei quattro anni successivi, dopo numerosi incontri nazionali dei rappresentanti dei numerosi meet-up sparsi per l’Italia e alcune grandi manifestazioni, animate dai comizi dello stesso Grillo, vennero presentate le prime liste a cinque stelle alle elezioni locali di diversi comuni italiani.

E’ sulla base di quelle esperienze che, nel 2009, Grillo fonda il Movimento 5 Stelle aprendo una seconda fase della vita dell’organizzazione che porterà questa forza politica, dopo alcune affermazioni in elezioni locali e regionali, a diventare la lista più votata alla Camera dei deputati nelle elezioni politiche del 2013. La sua principale specificità nel panorama politico italiano è stata quella di selezionare i propri candidati, da presentare nelle liste elettorali, attraverso un voto organizzato online a partire sempre dal blog personale di Grillo, che ha funzionato in quel periodo da unico organo ufficiale di comunicazione del Movimento 5 Stelle e sua esclusiva piattaforma di voto. A questi fini, grazie al contributo del cofondatore del Movimento, Gian Roberto Casaleggio e della sua azienda privata che si occupa di strategie di rete, applicate all’e-commerce e alla politica, venne abilitata nel blog di Beppe Grillo una prima funzione di voto aperta agli iscritti al blog, tramite la quale vennero selezionati i candidati, chiamati allora “portavoce” da presentare alle elezioni politiche del febbraio 2013 nelle liste del Movimento.

Infine, vi è a partire dal 2015 una terza fase, aperta dalla creazione di “Rousseau” una piattaforma virtuale di proprietà di un’associazione guidata da Davide Casaleggio e che si autodefinisce “una piattaforma di democrazia partecipata e di cittadinanza attiva”. Essa è in primo luogo una piattaforma di voto per gli iscritti al Movimento 5 Stelle, che permette di selezionare i candidati a livello nazionale, regionale e locale del Movimento e di deliberare sulle questioni politiche più importanti sulla quale la forza politica è chiamata a pronunciarsi. La piattaforma gestisce inoltre una serie di servizi di supporto alle attività degli attivisti e degli eletti del Movimento 5 Stelle negli organi rappresentativi, il più importante dei quali è sicuramente il “Blog delle Stelle”, che ha progressivamente sostituito il blog di Grillo, quale canale di comunicazione ufficiale del Movimento 5 Stelle e della stessa Associazione Rousseau, che gestisce materialmente la piattaforma.

Nel modello di partecipazione politica proposto da Grillo e Casaleggio in questi anni l’elemento tecnologico è essenziale e, anzi, costituisce esso stesso uno dei principali contenuti politici espressi dal Movimento 5 Stelle. Esso permetterebbe secondo i suoi creatori di realizzare immediatamente una forma di democrazia diretta per via digitale, da contrapporre alle forme tradizionali della

rappresentanza politica, tanto quelle istituzionali che caratterizzano gli organi costituzionali, quanto quelle dell'organizzazione interna dei partiti. Tale impostazione si basa sulla tesi per la quale la votazione *online* sulla piattaforma *web* gestita dai vertici di questa forza politica – non importa su quale argomento, come esso si esprima e quanti voti vengano effettivamente espressi – costituirebbe di per sé una decisione democratica, perché espressione diretta della volontà degli iscritti – identificati specie nella retorica iniziale del Movimento con tutti i cittadini – e perché non mediata da un rappresentante.

In questo modo, il problema della capacità rappresentativa del soggetto politico e delle opinioni che esprime con tali deliberazioni, viene occultato dall'idea che non ci sono interessi o idee da rappresentare, ma solo cittadini che deliberano senza mediazioni e senza rappresentanti. Lo stesso Grillo ha definito spesso il suo ruolo e quello del suo blog, come quello di un “megafono” di cittadini che hanno trovato il modo di esprimersi politicamente attraverso la rete. Anche per questo Grillo e Casaleggio affermeranno per molto tempo che i 5 Stelle non sono né di destra né di sinistra e che anzi non sono nemmeno un partito, ma un movimento che esprime direttamente la volontà dei cittadini che votano nella rete. Le stesse votazioni *online*, indette per scegliere i candidati del Movimento da presentare alle elezioni, non servono a individuare dei rappresentanti politici a cui delegare delle decisioni, ma a scegliere dei semplici “portavoce”, che dovranno limitarsi ad applicare le decisioni di volta in volta prese dalla “rete” e cioè dagli iscritti alla piattaforma digitale.

Analogamente il problema della democrazia interna al movimento viene dato per risolto – e con tutta evidenza occultato – dal *mezzo*, per definizione “democratico”, scelto per assumere le decisioni e dirimere le controversie politiche. Il confronto interno non esiste, come non può esservi dissenso dalla linea deliberata e laddove emergano critiche e contrasti interviene il “garante” Beppe Grillo – in realtà il leader carismatico di questo soggetto politico – vero depositario, insieme ai gestori della piattaforma di voto, delle decisioni fondamentali e della linea politica del Movimento.

Questa costruzione ideologica che ha in questi anni rappresentato il carattere distintivo e identitario di Grillo e della sua formazione politica, contribuendo in maniera determinante al suo successo elettorale, occulta tre questioni di fondo che stanno riemergendo con forza nella crisi attuale che sta vivendo il Movimento 5 Stelle. La prima riguarda le forme della partecipazione politica all'interno del Movimento che i suoi organi dirigenti hanno sempre raffigurato come attiva, democratica e orizzontale, da cui il fortunato slogan “uno vale uno” delle elezioni del 2013, contrapposto all'organizzazione tradizionalmente gerarchica degli altri partiti politici. Nella realtà la partecipazione politica dentro i 5 Stelle si è sempre caratterizzata come adesione totale e, in alcuni casi, forzatamente passiva ad una comunicazione politica unidirezionale, prodotta dal Grillo nei suoi comizi e nei suoi spettacoli e poi ripresa e ampliata dagli organi di comunicazione ufficiali – e

per molti anni esclusivi – del Movimento, quali sono stati prima il Blog di Grillo e successivamente il Blog delle Stelle. Sono stati questi per molti anni gli unici organi deputati a definire e a comunicare all'esterno la linea del movimento e a preparare sul piano contenutistico gli argomenti che poi, del tutto discrezionalmente, sarebbero stati sottoposti al voto degli iscritti.

Questo assetto della comunicazione del movimento ha nascosto, dietro una facciata di informalità e unanimità, un rigido controllo autoritativo su quanto dichiarato agli organi di informazione dagli eletti e dai candidati, tanto che molte delle espulsioni deliberate da Grillo nel corso delle prime elezioni nazionali e locali, furono dettate dal solo fatto che singoli candidati del Movimento 5 Stelle avevano osato concedere interviste o fare dichiarazioni alla stampa, senza che vi fossero stati espressamente autorizzati da Grillo o dai gestori del suo blog. Lo scopo di questo ossessivo controllo sulla comunicazione era quella non solo rendere omogeneo all'esterno il messaggio politico, ma soprattutto mantenerlo univoco all'interno e rendere in questo modo più facilmente gestibile e indirizzabile il voto *online* degli iscritti.

La seconda questione – strettamente connessa alla prima – è quella che riguarda l'effettiva democraticità del voto online sul blog di Grillo prima e sulla piattaforma Rousseau dopo il 2015. Innanzitutto, le votazioni non sono mai state precedute da un dibattito tra gli iscritti che nel contraddittorio potesse far emergere le argomentazioni a favore di una o dell'altra scelta di voto e, se del caso, articolare la decisione mediando tra due o più posizioni espresse. Al contrario le votazioni telematiche sono state il più delle volte anticipate da un post nel blog di Grillo che introduceva la questione e indirizzava l'esito della deliberazione, quando non era addirittura lo stesso Grillo o gli esponenti più popolari del movimento ad indicare agli iscritti quale era la scelta "giusta", perché più coerente con la linea fin lì seguita dai vertici del movimento. D'altra parte per lungo tempo non è esistita alcuna procedura formalizzata che stabilisse chi, all'interno dei 5 Stelle, avesse il potere di deferire una questione al voto telematico degli iscritti. Una decisione questa che, come del resto la stessa formulazione del quesito – in alcuni casi determinante ai fini della deliberazione – e sempre stata nelle mani di Grillo e dei gestori della piattaforma. Infine, nessuna efficace garanzia è mai stata data agli iscritti sulla segretezza, sulla libertà e sulla uguaglianza del voto sulla piattaforma, requisiti fondamentali per assicurare la regolarità di una votazione che, proprio perché telematica, si presta a molteplici pericoli di manipolazione sia interni che esterni alla comunità politica che lo esprime.

Infine, la questione maggiormente problematica che riguarda i cosiddetti "portavoce": gli eletti del Movimento che avrebbero dovuto riportare negli organi rappresentativi, le decisioni prese dalla rete. Ebbene qui la negazione di un rapporto di rappresentanza politica tra gli eletti dei cinque stelle in Parlamento e gli iscritti alla piattaforma che li hanno votati per candidarli alle elezioni, non può

che apparire contraddittoria, per risultare paradossale se si arriva a sostenere che essi non rappresentano nemmeno coloro che con il loro voto al M5S – al seggio elettorale e non su una piattaforma – li hanno eletti alla carica di deputati o senatori. Appare evidente che dietro l'illogicità di tali affermazioni e il rifiuto delle regole più elementari della rappresentanza politica, vi è stato il tentativo di privare di ogni autonomia i parlamentari grillini, per vincolarli anche giuridicamente alle decisioni e alla linea politica decisa da Grillo e dai vertici dell'organizzazione.

Non si è trattato di una declinazione un po' rozza del più classico mandato imperativo di partito, con il quale i partiti hanno sempre provato a vincolare i propri rappresentanti in Parlamento facendone valere la responsabilità politica¹¹. I candidati nelle liste del M5S sono stati obbligati, in cambio della collocazione nelle liste o nei collegati collegi uninominali del Movimento, a sottoscrivere un documento in cui si impegnano: a votare la fiducia, ogni qualvolta ciò si renda necessario, ai governi presieduti da un presidente del consiglio dei ministri espressione dei 5 Stelle; ad utilizzare la cd. "Piattaforma Rousseau" come principale mezzo di comunicazione per uniformarsi agli obblighi di trasparenza e puntuale informazione dei cittadini e degli iscritti al Movimento 5 Stelle delle proprie attività parlamentari; a contribuire con una parte della propria futura indennità parlamentare al Movimento 5 Stelle e alla sua piattaforma informatica. Inoltre si obbliga l'eletto a versare centomila euro, a titolo di penale entro dieci giorni dall'espulsione, dall'abbandono o dalle dimissioni motivate da dissenso politico dal Gruppo parlamentare, quale indennizzo per gli oneri sostenuti dal Movimento 5 Stelle per la sua elezione.

Tali obblighi, pur non avendo nessun rilievo giuridico, hanno tuttavia avuto una forte capacità di effettivo condizionamento dei comportamenti dei parlamentari dei 5 Stelle. Essi esprimono l'idea che l'eletto nelle liste del Movimento sia vincolato ad una assoluta fedeltà alle scelte compiute dall'associazione. Egli pertanto è considerato responsabile, per gli atti che compie nello svolgimento delle sue funzioni di parlamentare, solo nei confronti del Movimento 5 Stelle, nei confronti del quale è chiamato a rispondere anche sul piano pecuniario. Il rapporto con gli elettori è totalmente mediato dall'organizzazione attraverso la piattaforma digitale e non viene considerato un rapporto rappresentativo che possa avere un'autonoma rilevanza politica¹².

¹¹ Il mandato di partito non può che ammettere, infatti, un certo grado di autonomia del parlamentare, perché sebbene lo si voglia vincolare ad una determinata linea politica, si è ben consci che l'eletto va a comporre un organo rappresentativo e che per svolgere appieno le sue funzioni deve proporre, discutere, mediare e prendere decisioni, tutte attività per poter essere svolte efficacemente, non possono essere certo tutte predeterminate da un mandato politico del partito a cui appartiene.

¹² L'elezione del parlamentare è considerata, infatti, un risultato conseguito dal Movimento, che ne ha sostenuto i costi della campagna elettorale, e come tale deve essere indennizzato anche economicamente in caso di espulsione, abbandono o di dissenso politico dell'eletto.

Questo modello di *movimento politico della rete* è apparso col tempo sempre più insostenibile, proprio in conseguenza del successo politico ed elettorale dei 5 Stelle. Se almeno fino al 2018 i suoi organi di direzione politica – peraltro non legittimati nelle loro prerogative da alcuna procedura democratica – erano riusciti a uniformare le scelte politiche e le dichiarazioni dei propri eletti in Parlamento e negli altri organi rappresentativi, con le espulsioni, le censure, i provvedimenti disciplinari e un rigido controllo degli uffici stampa che coordinavano e controllavano le iniziative di tutti i parlamentari 5 Stelle, con la partecipazione del Movimento ai governi della XVIII legislatura, questa pratica è divenuta sempre più ingestibile. Si è rivelato del tutto illusorio pensare di controllare in maniera centralizzata la comunicazione e le dichiarazioni di Ministri e sottosegretari, quella di centinaia di parlamentari, di consiglieri regionali e comunali, dei sindaci di alcune tra le più importanti città italiane e di decine di piccoli e medi centri, senza darsi alcuna organizzazione permanente, né regole prestabilite, né stabili luoghi e momenti di incontro per coordinare l'attività politica di tutti questi soggetti, né organi di discussione e confronto che potessero indicare una linea politica comune a livello nazionale.

E' stata forse la percezione di questi problemi, come anche l'emergere – del tutto fisiologico in una forza parlamentare di quelle dimensioni – di personalità e linee politiche tra loro divergenti tra gli eletti più in vista del Movimento, che ha indotto Grillo e i vertici di questa forza politica a introdurre la figura del “capo politico” nell'organizzazione del Movimento, da indicare quale candidato alla Presidenza del Consiglio dei 5 Stelle alle elezioni politiche 2018¹³. Un'operazione che, sebbene sancita da un voto largamente maggioritario degli iscritti sulla piattaforma Rousseau, sconfessava molti dei caratteri distintivi, assunti fino ad allora da questa forza politica, in aperta polemica con agli altri partiti. Una virata verso il modello del *partito del leader*, che serviva a tenere uniti e omogenei politicamente i numerosi parlamentari 5 Stelle, ormai proiettati verso la prima esperienza di governo come la forza politica più votata nel Paese.

¹³ La giustificazione alla base dell'inserimento di questo organo dotato di enormi poteri, nel nuovo statuto del Movimento 5 Stelle, che ne ha fatto il centro indiscusso dell'organizzazione è stata la sua previsione nell'attuale legge elettorale per il rinnovo delle Camere. Come è noto l'attuale legge elettorale per la Camera dei deputati prevede all'articolo 14-bis, comma 3 del D.P.R. 30-3-1957 n. 361, come modificata dalla legge n. 270 del 2005 e recentemente dalla legge 26 ottobre 2017, n. 165 che contestualmente al deposito del contrassegno "i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica". Prima delle modifiche intervenute con la legge n. 165, del 2017, l'articolo 14-bis, introdotto con la legge del 2005, prevedeva una norma analoga per le coalizioni di partiti che dovevano depositare “un unico programma elettorale” nel quale dichiarare il nome della persona da loro indicata come “unico capo della coalizione”. Naturalmente tali dichiarazioni non hanno alcun effetto giuridico sul procedimento di nomina del Presidente del Consiglio non essendo state modificate le norme costituzionali sulla nomina del Governo. In questo senso l'ultimo periodo di tale comma che recita testualmente: "restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione", non può che suonare pleonastico.

Infine, da quando, nel gennaio del 2020, Luigi Di Maio si è dimesso da capo politico, senza essere sostituito nella sua carica da un nuovo capo politico indicato con una votazione sulla piattaforma Rousseau¹⁴, sembra essersi aperta una nuova diversa fase, caratterizzata da una forte centralità politica dei gruppi parlamentari nella definizione delle scelte politiche del Movimento e dalla una crescente conflittualità tra questi e l'associazione Rousseau, proprietaria della piattaforma di voto e per questo dotata della banca dati degli iscritti al Movimento. Un esito paradossale se si pensa che questa forza politica si era costruita sull'idea che i parlamentari fossero dei semplici portavoce degli iscritti ad una piattaforma. E' interessante notare che il logoramento del rapporto tra eletti 5 Stelle e i gestori privati della piattaforma, si basa sull'accusa a Casaleggio e ai suoi soci di non essere imparziali e di voler orientare e condizionare le scelte politiche del Movimento. In questo senso i parlamentari, proprio in quanto rappresentanti politici, nelle istituzioni rappresentative della Repubblica, degli elettori che hanno votato il M5S, si sentono – e in questo risulta difficile dar loro torto – molto più rappresentativi del Movimento di quanto non siano i gestori della piattaforma.

Questa consapevolezza degli eletti è cresciuta negli ultimi due anni, proprio per il ruolo politicamente sempre più centrale assunto dalle assemblee dei parlamentari dei 5 Stelle nelle crisi che hanno portato prima al secondo governo Conte e, successivamente, alla formazione del governo Draghi. Passaggi politici che, anche per i repentini cambi di alleanze politiche, hanno spinto tanto Grillo quanto lo stesso capo politico e più ancora il successivo reggente – questi ultimi non a caso parlamentari – a tenere in gran conto le assemblee dei gruppi, determinanti per la fiducia e per il peso politico del Movimento nella formazione dei due nuovi esecutivi. D'altra parte dopo la progressiva marginalizzazione dello strumento dei meet-up, proprio il carattere fortemente unidirezionale del blog di Grillo prima e della piattaforma Rousseau poi, ha impedito la formazione organi di partecipazione di base degli iscritti in rete, che si attivano – con percentuali in alcuni casi addirittura inferiori alla metà del numero degli iscritti – solo quando interpellati per deliberare sulla piattaforma telematica. Una tale situazione ha fatto sentire i parlamentari del gruppo M5S riuniti “fisicamente” nelle aule delle Camere, per decidere sulla nascita di nuove alleanze e la formazione di nuovi governi, come il vero “corpo politico” del Movimento e – potenza della assemblee in presenza – capace di prendere decisioni sovrane sul destino della forza politica che collettivamente rappresentano nel Parlamento della Repubblica.

E' prematuro trarre delle conclusioni dalla complessa vicenda che sta ancora attraversando la prima forza politica italiana alle ultime elezioni politiche nazionali e che sembra lontana da uno

¹⁴ Da allora le sue funzioni sono svolte ad interim dal senatore Vito Crimi in quanto membro più anziano del Consiglio di garanzia come previsto dallo Statuto del Movimento approvato nel 2018.

stabile assetto organizzativo interno. Nondimeno alcune considerazioni possono essere fatte sulle trasformazioni che la hanno riguardata. Un primo elemento molto importante è che le tecnologie digitali e le moderne piattaforme social possono veicolare forme nuove di partecipazione politica durevole nel tempo solo dove siano accompagnate a forme di partecipazione anche fisica delle persone a discussioni, incontri o eventi, che diano realmente “corpo” al coinvolgimento collettivo delle persone.

Un secondo elemento, è che i movimenti e le organizzazioni che nascono nella rete tendono ad assumere le regole e le forme organizzative dettate dalle moderne piattaforme. Questo si amplifica enormemente quando esse scelgano la rete per deliberare: in questo caso è la stessa piattaforma di voto digitale che definisce le regole di partecipazione politica degli aderenti. La sfida della tecnologia digitale alle forme di partecipazione politica democratica si gioca proprio sulla definizione delle regole di funzionamento e di gestione delle piattaforme, che non possono in nessun modo essere considerate neutrali. Se si vuole utilizzare le possibilità aperte dal digitale per promuovere l’associazione e la partecipazione politica dei cittadini in forme realmente democratiche è necessario garantire una specifica disciplina che assicuri ai partecipanti regole condivise e trasparenti. Queste devono riguardare le modalità di accesso, la possibilità di pubblicare contenuti da condividere, l’esistenza di spazi di discussione aperti e orizzontali, le procedure e le garanzie per assicurare la regolarità votazioni, per stabilire quando ricorrere al voto, per determinare la formulazione del quesito e, infine, la stessa gestione della banca dati degli iscritti.

Dietro un’apparente spontaneità, informalità e orizzontalità di una piattaforma telematica si possono nascondere posizioni di potere di chi l’ha costruita, di chi la gestisce e di chi l’organizza. L’assenza di regole da condividere in maniera trasparente con i partecipanti a una comunità, così come il rifiuto di formalizzare l’assunzione di ruoli o prerogative, sono il terreno di coltura ideale per ogni potere carismatico e per un suo esercizio tendenzialmente dispotico. Un tale pericolo il costituzionalismo democratico l’ha imparato a conoscere nella realtà delle nostre società da molto tempo: è bene che impari a riconoscerlo e a limitarlo anche nelle realtà virtuali, in cui si svolge ormai una parte importante della vita delle persone.

4. Le nuove tecnologie e i rischi per la democrazia parlamentare

L’entità delle sfide che l’avvento della rivoluzione tecnologica impone alle democrazie rappresentative ci deve spingere a valutare le gravi conseguenze che comporterebbe una loro sottovalutazione da parte delle istituzioni democratiche e della cultura giuridica e politica più in

generale. In particolare in Italia, dove l'impatto politico e istituzionale dell'innovazione tecnologica è stato molto forte, occorre interrogarsi sui rischi che essa comporta per la democrazia parlamentare. Questi riguardano tanto gli organi della rappresentanza politica, quanto le forme di partecipazione democratica dei cittadini. Rischi che incombono, peraltro, nel contesto di una lunga crisi della forma di governo parlamentare italiana, che dura ormai da molti anni, dovuta alla perdita di effettività di alcuni principi costituzionali, che presidiano al funzionamento degli organi rappresentativi e al conseguente declino della loro legittimazione politica.

4.1 In primo rischio che possiamo individuare è quello di una definitiva marginalizzazione politica delle nostre assemblee rappresentative, che si rivelerebbe fatale per la nostra democrazia parlamentare. L'esperienza dell'ultimo quarto di secolo ha evidenziato gli effetti nefasti che può avere sul sistema politico il declino della centralità e della pubblicità della discussione parlamentare, nel contesto di una rappresentazione esclusivamente mediatica del dibattito e del confronto politico. Si determina in questi casi un vero e proprio snaturamento dei meccanismi di responsabilizzazione politica, che dovrebbero avere come principale teatro di svolgimento le aule parlamentari.

Questo accade perché la rappresentazione mediatica della discussione e del confronto politico, che avviene per esempio nei dibattiti televisivi o sui moderni social media, si svolge in un luogo diverso da quello dell'effettiva decisione, che rimane nel circuito parlamentare. Tale separatezza libera le forze politiche, come i loro esponenti che intervengono in tali dibattiti, dalla necessità di prendere immediatamente dopo delle decisioni conseguenti a quanto hanno dichiarato pubblicamente – come avverrebbe invece in un dibattito parlamentare – permettendo loro di cercare il massimo consenso senza l'onere di dimostrare la congruenza di quanto affermato con quello che poi decideranno. In questo modo la discussione pubblica che avviene nei mass media può anche non riguardare il merito della decisione, ed anche nel caso in cui la riguardi direttamente, il fatto che la decisione possa avvenire a distanza di tempo, in un diverso luogo e il più delle volte senza un reale contraddittorio permette ai partiti, ai parlamentari ed allo stesso Governo di decidere difformemente da quanto affermato, senza gravi conseguenze per la propria credibilità.

Il declino della discussione parlamentare e con essa della sua pubblicità si riversa pesantemente nel funzionamento dell'intera forma di governo parlamentare determinando: 1) un indebolimento e una perdita di centralità del rapporto di fiducia tra l'esecutivo e le Camere, perché risultano depotenziati molti strumenti parlamentari tradizionalmente funzionali a controllare ed a indirizzare politicamente il Governo e la sua condotta; 2) una maggiore difficoltà nella responsabilizzazione politica dell'esecutivo che va smarrendo il suo luogo di svolgimento istituzionale e con esso la sua

stessa aderenza con il merito delle questioni e delle decisioni, che solo il carattere dialettico e specifico del procedimento parlamentare può adeguatamente rappresentare; 3) una progressiva perdita di pubblicità dei procedimenti decisionali delle Camere, che favorisce la parzialità dell'informazione parlamentare e priva il corpo elettorale di concreti strumenti di valutazione dell'operato dei propri rappresentanti e dei partiti politici di cui essi fanno parte, indispensabili per farne valere la responsabilità politica al momento delle elezioni; 4) la marginalizzazione politica e mediatica delle discussioni che avvengono nelle Camere minando, in tal modo, una delle ragioni fondanti di questa forma di governo che basa il procedimento per giungere alla decisione politica sul metodo del pubblico dibattito parlamentare, quale strumento essenziale per conseguire – attraverso il compromesso tra gli interessi di parte rappresentati – una regolazione giuridica dei conflitti che attraversano la società.

La perdita di importanza dei dibattiti parlamentari sia sotto il profilo politico e mediatico, sia come metodo per arrivare ad una deliberazione, non fanno che alimentare e legittimare lo spostamento della sostanza delle decisioni fuori dalle aule delle Camere, con l'esito di confinare le assemblee rappresentative ad un ruolo di semplice ratifica di decisioni prese altrove. L'abuso della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia, al quale abbiamo assistito in misura crescente negli ultimi anni, sono i due fenomeni – non a caso usati spesso congiuntamente – che meglio testimoniano la progressiva marginalizzazione del procedimento legislativo ordinario e l'estrema compressione del dibattito parlamentare. Il Governo usa questi strumenti in modo ormai indiscriminato per esercitare un dominio sempre più pervasivo sulla funzione legislativa. In questo processo – che ha fatto perdere ai decreti-legge la loro straordinarietà, trasformandoli nello strumento ordinario per la realizzazione dell'indirizzo politico dell'esecutivo e che ha finito per privare la questione di fiducia la sua effettiva *ratio* fiduciaria, trasformandola in un espediente tecnico per approvare in blocco mega-articoli di centinaia di commi, senza emendamenti e con una discussione ridotta al minimo –, ha giocato un ruolo centrale il crescente rilievo della comunicazione unidirezionale del Governo, attraverso le conferenze stampa e le dichiarazioni del Presidente Consiglio e dei Ministri proponenti.

La accettazione passiva di queste gravissime prassi distorsive da parte delle forze politiche parlamentari e dalla stessa opinione pubblica è stata possibile anche in forza di questa efficace comunicazione istituzionale, che si rivolge direttamente ai cittadini e bypassa il Parlamento perché si può avvalere dell'immediata efficacia delle norme contenute nel decreto, che vengono presentate e percepite come uno stabile risultato legislativo. La necessaria conversione in legge e in alcuni casi la stessa discussione in parlamento sulle modifiche da apportare al decreto, finiscono in un cono d'ombra comunicativo che le Camere non hanno efficaci strumenti per rompere. Per questa ragione

le forze politiche parlamentari e in particolare quelle di maggioranza, che quel decreto vogliono modificare o integrare, tenderanno ad affidare le loro proposte emendative direttamente al circuito politico mediatico dei mezzi di informazione, senza magari neanche discuterle in Parlamento nel corso del procedimento di esame del provvedimento, nella speranza di spingere il Governo a trattare un loro inserimento nel maxiemendamento sul quale metterà la fiducia e che verrà approvato in sede di conversione con un dibattito ridotto al minimo.

E' in forza di un tale meccanismo che il conflitto politico – in questo caso sull'approvazione di una norma legislativa, ma molti analoghi esempi possono farsi su decisioni di altro tipo – ha in questi anni abbandonato le aule parlamentari e si è dislocato o all'ombra delle decisioni e dei compromessi che si svolgono nella riservatezza degli uffici del Governo o al sole abbagliante e banalizzante del circuito politico-mediatico, dove regna l'immediatezza della polemica politica e non ci sono né regolamenti né procedure parlamentari, ma solo le nuove forme della comunicazione politica di massa.

4.2 La separatezza che ho cercato di descrivere tra una discussione pubblica, integralmente assorbita nel circuito politico-mediatico, e la decisione politica concreta – talvolta priva di discussione – nelle sedi istituzionali dove essa viene presa, determina una crescente irresponsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento e la marginalizzazione politica delle Camere confinate in un ruolo di semplice ratifica di decisioni prese altrove.

Un fattore spesso ignorato ma che ha contribuito in modo determinante alla marginalizzazione politica del Parlamento è, assieme alla drastica riduzione del tempo degli interventi e dello spazio dedicato alle discussioni in Assemblea, la perdurante arcaicità delle forme della pubblicità dei lavori delle Camere.

La pubblicità dei lavori parlamentari non è una pubblicità purchessia, un mero requisito di forma per la validità delle sedute e dei procedimenti decisionali che vi si svolgono, ma il è un mezzo essenziale e il contesto indispensabile attraverso il quale far emergere la responsabilità politica degli organi rappresentativi. Ciò significa che la responsabilizzazione politica dell'esecutivo nei confronti delle Camere, deve avvenire – per essere realmente efficace – nel luogo istituzionale dove si delibera attraverso una discussione pubblica, che coinvolge con procedure democratiche tutti i rappresentanti dei cittadini e alle quale tutti possono assistere, perché finalizzata ad una deliberazione concreta da prendere nell'interesse generale. D'altra parte è solo attraverso la pubblicità delle discussioni e delle decisioni sul merito dei provvedimenti all'esame del Parlamento, che può prodursi un'effettiva responsabilizzazione politica dei singoli parlamentari e delle forze politiche alle quali appartengono nei confronti degli elettori. Per garantire al principio di pubblicità

delle sedute delle Camere di esprimere appieno queste funzionalità, nel contesto di un circuito politico-mediatico come quello attuale, dominato dalla comunicazione unidirezionale del Governo e dei leader delle diverse forze politiche, diventa fondamentale che i lavori parlamentari acquistino una nuova centralità politico-mediatica.

Naturalmente qui il problema non è tanto – o meglio non solo – lo strumento tecnologico per assicurare la pubblicità dei lavori, quanto le procedure che regolano i lavori parlamentari e la stessa infrastruttura organizzativa delle Camere che ne permette lo svolgimento, che non sono ancor oggi pensate, per essere visibili, agevolmente disponibili e comprensibili da tutti i cittadini. Se ci domandiamo quanto dei dibattiti parlamentari è oggi spendibile mediaticamente, la risposta si limiterà a pochi spezzoni di discorsi politici fatti in Assemblea, prevalentemente da esponenti del Governo, e alle dichiarazioni finali dei gruppi nel corso del dibattito sulla fiducia. Peraltro, tutto il lavoro istruttorio delle commissioni, in molti casi decisivo per le scelte legislative, continua ancor oggi a svolgersi ordinariamente con una pubblicità ridotta, nelle forme – che fanno sorridere per la loro arcaicità pre-tecnologica – del resoconto stenografico e del resoconto sommario. Questi verranno sì pubblicati sui siti internet di Camera, ma a distanza di tre o quattro giorni, quando negli organi di informazione è stato già raccontato tutto – nei modi parziali e politicamente interessati – dai parlamentari che hanno preso parte ai lavori. Senza contare che gran parte dei momenti politicamente centrali e decisivi per la definizione di quali argomenti discutere e con quali tempi e priorità, si svolgono ancor oggi nelle sedi totalmente prive di pubblicità delle Conferenze dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, di cui il grande pubblico ignora perfino l'esistenza.

In tali condizioni la pubblicità parlamentare, proprio perché non può arrivare al grande pubblico e non può essere visivamente raccontata in modo efficace dal circuito mediatico, che pure oggi ne avrebbe gli strumenti tecnologici, risulta del tutto inadeguata alla funzione che dovrebbe svolgere. E' quindi inevitabile che in tale contesto perdano di importanza e rilievo politico quegli strumenti – di indirizzo, di controllo e di sindacato ispettivo – capaci di responsabilizzare l'esecutivo proprio in virtù della sede istituzionale, pubblica e solenne nella quale si svolgono e della risonanza mediatica che, per questa ragione, dovrebbero avere nell'opinione pubblica.

Il rischio per la tenuta della nostra democrazia parlamentare è proprio che le Camere mantengano tale marginalità politico-mediatica, trasformandosi inesorabilmente, nei fatti e nella percezione dei cittadini, in organi di ratifica di decisioni prese altrove, secondo procedure non intelleggibili ai più. Camere rilevanti solo per le votazioni, ma non più centrali per la formazione della decisione, né per lo svolgimento e per la soluzione del conflitto politico e sociale. Da questo punto di vista il rischio maggiore per il nostro Parlamento non è determinato tanto dall'avvento

delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, quanto dal pericolo di rimanerne escluso.

Un pericolo del resto comune a tutte le assemblee che scontano oggi – nell'immagine che ne propongono i mezzi di informazione –, la progressiva riduzione della stessa democrazia rappresentativa al solo momento del voto, svalutando il ruolo della discussione, del confronto e della mediazione tra interessi contrapposti, che costituiscono al contrario l'essenza del parlamentarismo come metodo per arrivare ad una deliberazione. E' in tale quadro che le proposte di voto a distanza, laddove non prese in considerazione quale misura estrema per permettere al Parlamento di deliberare anche in casi di grave emergenza, ma presentate quale strumento di innovazione tecnologica e aggiornamento delle modalità di lavoro delle Camere, assumono una luce sinistra e vanno guardate con diffidenza. Esse propongono un'immagine di un Parlamento senza discussione, che ne accetta la progressiva riduzione ad organo di ratifica di decisioni perse da qualcun altro. Con la previsione del voto a distanza del parlamentare per alcune deliberazioni, o ancor peggio in via ordinaria, verrebbe a cadere quello stesso fondamento che giustifica storicamente il divieto di mandato imperativo e l'idea stessa di democrazia rappresentativa, quella cioè che permette ai rappresentanti politici, proprio perché sganciati – anche fisicamente – dai mandati che li vincolano al proprio territorio, di discutere e di concorrere liberamente alla deliberazione di un organo che, solo in forza di un tale meccanismo, può dirsi effettivamente sovrano e in grado rappresentare la Nazione.

In questa prospettiva il voto a distanza dei parlamentari rischia di rompere l'integrità di quel corpo legislativo che si fonda sulla presenza fisica dei rappresentanti riuniti in un aula, lasciandone solo un simulacro nella sommatoria dei voti delle sue ormai separate componenti: un corpo telematico e invisibile che può soltanto esprimersi con un sì o con un no, ma incapace di discutere, di dubitare e di riflettere collettivamente e, infine, di mediare e trovare compromessi nell'interesse generale.

4.3 Questi stessi pericoli e queste stesse immagini deformanti della democrazia rappresentativa vengono oggi riproposte da quei modelli di partecipazione politica fondati sull'uso massivo delle nuove tecnologie, che abbiamo in parte già descritto. Per questo il rischio di una democrazia senza discussione è un pericolo che accomuna tanto le forme della rappresentanza politica, quanto le forme della partecipazione politica democratica.

Abbiamo visto come tanto il modello del *partito del leader*, quanto il modello del *movimento politico della rete* assumano l'elemento tecnologico come parte decisiva della loro proposta di partecipazione politica rivolta al cittadino. In entrambe i modelli lo strumento tecnologico viene

usato per bypassare le forme istituzionali e tradizionali della mediazione politica e sociale. Comune alle due proposte è l'aperta critica alla forma di governo italiana o comunque al suo funzionamento attuale, che si traduce in una critica al modello di democrazia rappresentativa proposto dalla Costituzione italiana e, soprattutto, al modello di organizzazione partitica che ne era stata la base per la sua legittimazione politica e sociale nella seconda metà del Novecento.

Sebbene per molti anni la crisi della forma di governo parlamentare abbia indotto il sistema politico italiano ad impegnarsi in un permanente dibattito sulla riforma dell'intera seconda Parte della Costituzione, con proposte di cambiamento anche radicale della forma di governo, tali dibattiti – e con essi i numerosi e fallimentari tentativi di revisione costituzionale portati avanti tra il 1993 e il 2016 – non avevano mai messo in discussione il carattere rappresentativo della democrazia italiana. Sotto questo aspetto la XVIII legislatura segna una preoccupante soluzione di continuità. Si pensi ad esempio alle sconcertanti dichiarazioni di Giancarlo Giorgetti e Davide Casaleggio, esponenti di spicco delle due forze di maggioranza che sostenevano il primo governo guidato da Giuseppe Conte che, all'inizio di questa legislatura, hanno parlato apertamente di un possibile superamento del principio rappresentativo¹⁵. Si pensi ancora alla richiesta agli italiani di «pieni poteri» fatta dal Ministro dell'Interno Matteo Salvini nella stessa dichiarazione alla stampa con la quale, nell'agosto del 2019, ha aperto di fatto la crisi del primo Governo Conte, preteso lo scioglimento anticipato delle Camere e un rapido ritorno alle urne¹⁶.

Sono affermazioni inquietanti, che vanno prese sul serio, non solo perché sembrano tradire le tentazioni autoritarie di due tra le forze politiche oggi maggiormente rappresentate nelle Camere,

¹⁵ Si fa qui riferimento alle dichiarazioni rilasciate dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giancarlo Giorgetti, della Lega, nell'agosto del 2018, nelle quali ha affermato l'assoluta necessità di una riduzione del numero dei parlamentari per evitare che la reazione popolare – che considera il Parlamento «il luogo dell'inconcludenza» – travolga la stessa democrazia rappresentativa. Ancora più allarmanti sono le affermazioni fatte, nel luglio di quello stesso anno da Casaleggio, allora al vertice del Movimento 5 Stelle, secondo cui «oggi grazie alla rete e alle nuove tecnologie, esistono strumenti di partecipazione decisamente più democratici ed efficaci in termini di rappresentatività del volere popolare di qualunque modello di governo novecentesco. Il superamento della democrazia rappresentativa è quindi inevitabile». Secondo il presidente dell'Associazione Rousseau nel giro di qualche lustro il Parlamento e con esso la democrazia rappresentativa non saranno più necessari, sostituiti da una «democrazia diretta e partecipata» per via telematica.

¹⁶ Si tratta delle dichiarazioni del ministro Matteo Salvini, dell'8 agosto 2019, a commento di una nota inviata agli organi di stampa nella quale affermava che il suo partito non era più disponibile a proseguire l'esperienza del governo Conte, invocava lo scioglimento delle Camere e nuove elezioni politiche, nelle quali si sarebbe presentato come candidato a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio. Nell'annunciare alla stampa la fine del sostegno della Lega al governo Conte e prima ancora che il suo partito presentasse la mozione di sfiducia, il Ministro dell'Interno ha chiesto agli italiani il conferimento alla sua persona di «pieni poteri», dai contorni del tutto indefiniti, «per fare quello che abbiamo promesso di fare fino in fondo, senza rallentamenti e senza palle al piede». La dichiarazione di Salvini sui «pieni poteri» – ovviamente impensabili nella nostra democrazia costituzionale – è stata interpretata da una parte dell'opinione pubblica e da diverse forze politiche come il tentativo del Ministro dell'Interno di indirizzare lo svolgimento della crisi politica, da lui provocata, fuori dalle consuetudini e dalle prassi costituzionali che caratterizzano le crisi di governo nella nostra democrazia parlamentare, giovandosi del sostegno elettorale che, secondo alcuni sondaggi demoscopici, vedevano il suo partito in forte crescita di consensi. Un timore avvalorato dalle sue mancate dimissioni da Ministro dell'Interno e dal mancato ritiro della delegazione leghista nell'esecutivo.

ma soprattutto perché associano alla crisi del parlamentarismo che stiamo vivendo in questi anni, la concreta possibilità di una prossima fine della democrazia rappresentativa in Italia. Non può non vedersi con preoccupazione che un dato comune al discorso pubblico proposto da queste – per altri aspetti molto diverse – forze politiche sia stata la dura critica alla democrazia parlamentare, descritta come portatrice di interessi particolari, luogo dei privilegi e della corruzione e che questa critica non sempre sia orientata alla proposta di una diversa forma di governo o di un diverso funzionamento di quella prevista dalla Costituzione repubblicana, da proporre con una revisione costituzionale, nel solco di quel dibattito che ha già caratterizzato la vita politica italiana tra il 1993 e il 2018.

L'impressione dominante, non sempre smentita dal fatto che si tratta di forze politiche ormai stabilmente integrate nel sistema politico-istituzionale, è che queste critiche alla democrazia parlamentare si basino sul fatto che essa costituisca comunque – agli occhi di tali partiti e movimenti – un ostacolo alla piena articolazione di quella democrazia del leader o di quella democrazia diretta della rete da sempre vagheggiate e mai rinnegate da questi soggetti, perché connaturale ai loro modelli organizzativi e di partecipazione che propongono ai propri aderenti, che si pongono come alternativi alle stesse forme consolidate della democrazia rappresentativa.

Queste tendenze si sono nutrite in questi anni di un'immagine – molto diffusa nell'opinione pubblica ma apertamente fuorviante rispetto alla natura delle nostre odierne democrazie costituzionali –, che identifica la democrazia con il consenso maggioritario attribuito a un capo, a un'opinione o alla forza politica di cui sono espressione. Non importa se questo consenso è espresso con un voto elettorale, con un sondaggio di opinione, con un voto su una piattaforma digitale o si fonda, ancor più genericamente, sul numero di like, di follower, di retweet o di semplici contatti riscossi da un'opinione espressa su un social media. Né importa quanto effettivamente maggioritario sia tale seguito, con riferimento al numero dei soggetti interrogati e al carattere relativo dei consensi espressi rispetto alla totalità della popolazione, come di ogni altro macrosoggetto considerato. Quel che conta è la forza politica del consenso attivato – o forse sarebbe meglio qui parlare dell'*acclamazione ricevuta* – che si giova della sua immediatezza e estemporaneità per legittimare il soggetto politico che l'ha prodotta. Un'immagine questa della “democrazia” in cui non vi sono più né rappresentanza né partecipazione politica, nella quale scompaiono sia la discussione che la responsabilità politica e nella quale il rapporto tra governanti e governati è sorretto unicamente da un presupposto quanto mistificante rapporto di identità.

4.4 Uno degli strumenti che ha contribuito a rafforzare questa immagine fuorviante sono oggi i moderni sondaggi di opinione, che grazie all'innovazione tecnologica hanno assunto un grado di

pervasività e diffusione nel dibattito politico, capace di incidere fortemente e quotidianamente sulla stessa legittimazione politica degli organi rappresentativi. Ciò avviene perché la continua diffusione di sondaggi demoscopici sia su singole questioni politiche, sia sul gradimento di singoli esponenti politici o dei partiti rappresentati in Parlamento, insieme all'uso politico che ne viene fatto nel dibattito pubblico, finisce per minare quella *presunzione di rappresentatività* nei confronti del corpo elettorale che caratterizza le assemblee parlamentari in tutte le democrazie rappresentative e sulla quale si fonda in ultima analisi la stessa legittimazione politica dei Parlamenti.

Vi è qui un problema di fondo che caratterizza il difficile rapporto tra democrazia rappresentativa e sondaggi di opinione e che è dovuto alla struttura stessa del fenomeno della rappresentanza politica nelle moderne democrazie costituzionali. Il problema del parlamentarismo, e più in generale della democrazia rappresentativa, è stato sempre quello di conciliare la rappresentatività degli organi legislativi nei confronti degli interessi politici e sociali particolari espressi dal corpo elettorale, con il necessario perseguimento dell'interesse generale. Il mandato parlamentare della durata di cinque anni e il connesso divieto del mandato imperativo sono stati concepiti proprio per soddisfare questa esigenza fondamentale. Essi fondano la legittimazione politica del Parlamento sulla base di una piena rappresentatività di tale organo nei confronti corpo elettorale al momento delle elezioni e su una presunzione della sua rappresentatività per tutta la durata della legislatura. E' questo meccanismo che consente agli eletti e alle forze politiche a cui appartengono di svolgere liberamente il proprio mandato rappresentativo per tutta la durata della legislatura e permette loro di trovare nella discussione pubblica e nella libera dinamica politica, pur partendo da posizioni precostituite, quelle soluzioni idonee a comporre e a contemperare i mutevoli interessi particolari da rappresentare con l'interesse generale da perseguire. Del resto è sulla base di questa legittimazione rappresentativa del Parlamento che le maggioranze e i governi, che ne sono espressione, possono delineare il proprio programma politico per un tempo ragionevolmente lungo e idoneo a realizzare l'indirizzo politico per il quale sono nati.

In un tale contesto i sondaggi demoscopici possono integrarsi con un tale funzionamento della democrazia parlamentare, contribuendo ad evidenziare temi e opinioni sui quali responsabilizzare politicamente gli organi rappresentativi nel corso del loro mandato. Possono però anche – e l'esperienza degli ultimi anni sembra confermarlo – spingere la politica a fornire risposte contingenti prive di un disegno a lungo termine, come pure indurre i partiti a un esasperato tatticismo, volto a conseguire obiettivi di corto respiro tali da conferire una resa e un consenso mediatici immediati, ma che finiscono per pregiudicare visioni e prospettive politiche più complesse e di necessariamente di lungo periodo. Quando poi i sondaggi sulle intenzioni di voto dei cittadini vengono apertamente utilizzati per screditare la legittimazione rappresentativa del

Parlamento – o addirittura per definire antidemocratico il fisiologico svolgimento della legislatura – , sulla base di dati che accreditano una perdita di rappresentatività dei partiti della maggioranza e al solo scopo di determinare un ritorno alle urne per favorire quei leader e quei partiti in rapida crescita nei sondaggi, si realizza un vero e proprio corto circuito nel dibattito politico, che rischia di minare la credibilità e inquinare il corretto funzionamento dell'intero sistema rappresentativo.

La tentazione, sempre più comune nel dibattito pubblico, di scambiare i sondaggi di opinione e di gradimento politico – da quelli più seri condotti su un campione selezionato da istituti demoscopici specializzati, a quelli dalla scarsa attendibilità basati su estemporanee votazioni e referendum online – con l'effettiva volontà politica del corpo elettorale rischia di mettere permanentemente in discussione la rappresentatività del Parlamento e in pericolo la stessa legittimazione politica della rappresentanza. Un pericolo ancor più grave quando questi strumenti tecnologici vengono spacciati quali forme effettive di partecipazione politica, attraverso le quali si permetterebbe agli elettori di esprimere la propria adesione ad una decisione politica e il consenso verso un partito o a un singolo esponente politico.

4.5 La facile manipolazione di questi strumenti a fini politici ci introduce all'ultimo profilo di rischio che da sempre incombe sulla democrazia parlamentare, ma che le innovazioni tecnologiche degli ultimi trent'anni hanno contribuito ad enfatizzare: il rischio di una indebita influenza sul funzionamento della nostra forma di governo di poteri privati proprietari di principali mezzi di informazione e comunicazione attraverso i quali si svolge il dibattito pubblico. I radicali mutamenti che hanno riguardato tanto le forme della rappresentanza che della partecipazione politica in tutte le democrazie costituzionali, ci mostrano quanto i nuovi strumenti di informazione e di comunicazione di massa, essenziali nella società moderna per la formazione dell'opinione pubblica, siano oggi più che mai fondamentali per il funzionamento della stessa democrazia rappresentativa.

Già prima dell'arrivo di internet e dei moderni social media era chiaro come l'assenza di effettive garanzie non solo del pluralismo della proprietà dei mezzi di informazione, ma dell'indipendenza di coloro fanno informazione attraverso tali mezzi poteva condizionare e perfino pregiudicare l'intero meccanismo di responsabilizzazione dei rappresentanti politici e una corretta formazione dell'opinione pubblica, trasformando gli organi di informazione - che in una società democratica dovrebbero assicurare il controllo, la critica ed un'informazione imparziale sull'operato dei pubblici poteri - in strumenti di propaganda e di formazione del consenso verso quello stesso potere politico. La rivoluzione digitale che sembrava aver scardinato la centralità dell'informazione radiotelevisiva e dei grandi gruppi editoriali, permettendo la crescita di canali informativi alternativi

e forme di comunicazione politica immediata e orizzontale tra cittadini e soggetti politici, ha in realtà spostato il problema su un più ampio e impegnativo livello.

Sotto un primo profilo il problema dei ristretti oligopoli che caratterizzano tanto il mondo dell'editoria, quanto soprattutto quello dell'informazione televisiva, non è stato adeguatamente affrontato a livello legislativo. Le rilevanti questioni che riguardano i rapporti tra soggetti politici e grandi gruppi editoriali privati da un lato e la televisione pubblica dall'altro, rimangono oggi irrisolti e stentano ad entrare a far parte del dibattito politico e nelle programmi dei partiti. Sotto un secondo profilo l'avvento di internet e l'esplosione di forme di informazione, propaganda, organizzazione e partecipazione politica attraverso la rete hanno aperto tutta una serie di nuovi problemi relativi alla gestione, alla trasparenza e alla conservazione dei dati personali tanto delle piattaforme che si organizzano per uno scopo politico, quanto dei grandi social media a livello globale. Il carattere privato di tali piattaforme attraverso le quali passa una parte ingente del dibattito politico – che può coinvolgere indistintamente parlamentari, esponenti dei partiti, funzionari pubblici, singoli cittadini – e l'assenza di regole uniformi ed efficaci che tutelino la libertà di espressione degli utenti, la corretta gestione dei dati e permettano di sanzionare le campagne diffamatorie che proliferano sui social, espone i cittadini, ma anche gli stessi rappresentanti politici, a forme sempre più allarmanti di indebita influenza, di manipolazione, di inquinamento del dibattito pubblico, specie nei periodi preelettorali.

Abbiamo già evidenziato la gravità del conflitto maturato tra la piattaforma Rousseau, proprietà della Casaleggio e associati, e i vertici del Movimento 5 Stelle, che ha impedito negli ultimi mesi alla prima forza politica italiana per numero di parlamentari di accedere all'elenco dei propri iscritti e di procedere al rinnovo dei propri organi dirigenti, determinando così una forte ed evidente limitazione della sua capacità di azione politica. E' necessario, inoltre, ricordare tra gli esempi più clamorosi dei possibili rischi derivanti dal carattere privato delle piattaforme digitali lo scandalo Cambridge Analytica, la società di consulenza e marketing online accusata di aver utilizzato nel 2016 i dati personali di milioni di utenti di Facebook, per campagna referendaria sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea e nelle elezioni presidenziali USA di quello stesso anno, attraverso un massiccio utilizzo algoritmico della profilazione degli utenti, volto ad orientare le intenzioni di voto di milioni di elettori.

La stessa vicenda dell'ex Presidente degli Stati Uniti d'America Donald Trump, che ha subito la cancellazione dei propri profili Facebook e Twitter in seguito alle violente manifestazioni del gennaio scorso che portarono all'occupazione violenta del Congresso, pone diversi interrogativi. Sebbene la decisione di escludere gli account di Trump dalle piattaforme dei due social media, per impedirgli di reiterare le incitazioni ai propri elettori a mobilitarsi anche in forme violente contro

l'esito del voto, possa certamente considerarsi condivisibile, non può che allarmare il peso che la decisione di una grande impresa privata a carattere globale, può avere sullo stesso esito conflitto politico istituzionale di enorme gravità, come quello che si è svolto negli Stati Uniti all'indomani delle ultime elezioni presidenziali. Quest'ultimo caso, oltre ad evidenziare l'assoluta centralità delle nuove tecnologie informatiche e dei moderni social media per lo svolgimento del conflitto politico nelle odierne democrazie costituzionali, mette in luce l'enorme potere che detengono i proprietari privati tali piattaforme, che possono decidere autonomamente e in ogni momento di escludere in modo arbitrario il titolare di un organo rappresentativo dal suo principale strumento di comunicazione politica che lo messo, fino a quel momento, in relazione con milioni di elettori.

Il fatto poi che quelle stesse piattaforme globali, per ovvi e opportunistici interessi economici, scendano a patti con gli Stati retti da regimi autoritari, per adeguare i propri servizi alle esigenze di censura e repressione delle libertà politiche dei cittadini di quei paesi, mostra chiaramente quanto le regole che presiedono ai servizi prestati da tali piattaforme, dipendano in ultima analisi dai vantaggi economici che tali imprese perseguono. Tutto questo rende evidente quanto sia pericoloso per le nostre democrazie lasciare al mercato, il selvaggio esercizio di questi enormi poteri e quanto risulti oggi indispensabile ed urgente la loro limitazione con norme di rango costituzionale, che permetta alle istituzioni democratiche di dotarsi degli strumenti idonei a governare e a regolare tali fenomeni.

5. Le nuove tecnologie e le opportunità di rinnovamento per la democrazia parlamentare

Si tratta di capire ora se la sfida tecnologica possa comportare non solo dei rischi, ma anche delle opportunità per la nostra democrazia parlamentare, contribuendo ad un positivo rinnovamento delle forme della rappresentanza e della partecipazione politica in modo coerente con i principi espressi dal nostro ordinamento costituzionale.

5.1 Per quanto riguarda le forme della rappresentanza politica abbiamo visto come uno degli aspetti più problematici della crisi attuale della nostra forma di governo parlamentare sia la marginalizzazione politica delle assemblee rappresentative. Questa è determinata anche da una minorità mediatica dell'attività del Parlamento, rispetto al Governo, che ne diminuisce il ruolo e sconta, nei mezzi di comunicazione tradizionalmente unidirezionali, la dimensione collegiale delle sue deliberazioni, come pure la dilatazione del tempo delle decisioni dovute al sistema bicamerale. Se si vuole restituire centralità politica e mediatica all'organo della rappresentanza politica nazionale si deve quindi valorizzare il momento della discussione parlamentare, che più di ogni

altro è espressivo del metodo per deliberare di quest'organo e che peraltro lo differenzia da tutti gli altri organi costituzionali, i quali discutono e deliberano in sedute non pubbliche e solitamente comunicano all'esterno solo quando il prodotto della loro attività decisionale ha già acquisito la sua forma definitiva.

In questa ottica una prima opportunità da cogliere è quella del rinnovamento dei lavori parlamentari attraverso le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. E' essenziale, innanzitutto per rivitalizzare la discussione parlamentare e farne il centro della responsabilizzazione politica degli eletti nei confronti degli elettori e del Governo nei confronti del Parlamento, l'ammodernamento delle forme della sua pubblicità, ancora oggi legate alle forme della politica del parlamentarismo novecentesco, quando i mezzi di comunicazione individuale e di massa attuali non erano ancora stati inventati e neppure immaginati. Se il Parlamento è l'unico organo costituzionale che prende le decisioni in pubblico è evidente che, se si vuole valorizzarne il ruolo nel circuito politico mediatico e restituire centralità ai suoi lavori, i *mezzi della pubblicità* dei dibattiti parlamentari devono essere quelli massimi consentiti dagli strumenti tecnologici odierni, necessari per permettere a tutti i cittadini di poter seguire con immediatezza lo svolgimento delle sedute delle Camere.

In secondo luogo, appare oggi decisivo estendere *i luoghi della pubblicità*, che dovrebbero riguardare non solo i lavori dell'Assemblea, ma anche tutte le sedute delle commissioni, in sede referente come nelle sedi deliberanti e redigenti, secondo il principio che la massima pubblicità dei lavori deve essere assicurata a tutti gli organi e a tutte le sedi decisionali delle Camere. Una tale pubblicità dovrebbe quindi estendersi ai lavori delle Giunte e delle Commissioni d'inchiesta come anche alle sedute delle Conferenze dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, che prendono decisioni politicamente decisive per l'individuazione delle priorità legislative da sottoporre all'esame dell'assemblee e per l'intera organizzazione dei lavori delle Camere¹⁷.

In terzo luogo, le ampie possibilità oggi offerte dal digitale rendono possibile una massiccia estensione dell'*oggetto della pubblicità* parlamentare, di solito identificato con le sole discussioni e votazioni dell'Assemblea. E' invece essenziale per il buon funzionamento dei lavori delle Camere una completa pubblicità degli atti su cui verteranno le discussioni e le votazioni delle assemblee e

¹⁷ Non dovrebbero più esistere sedute di organi parlamentari a pubblicità ridotta o a carattere riservato. Se un organo parlamentare si riunisce ufficialmente per discutere o decidere su un argomento, lo deve fare di regola in sedute pubbliche, il che dovrebbe significare – quale principio generale da introdurre nei regolamenti delle Camere - con i mezzi di massima pubblicità possibile. La sola alternativa devono essere le sedute segrete previste nei soli casi tassativamente indicati dal regolamento per le funzioni che l'organo deve svolgere o le materie che deve trattare - si pensi all'attività del Copasir - oppure per specifica decisione, debitamente motivata, presa a maggioranza qualificata dei membri dell'organo che vuole svolgere una propria seduta in segreto.

delle Commissioni¹⁸. Una tale pubblicità preventiva, non sempre assicurata dagli organi di informazione, è infatti essenziale perché i cittadini e i soggetti sociali e territoriali interessati al provvedimento in discussione possano conoscere il reale svolgimento del dibattito e dotarsi degli strumenti per incidervi facendo pressioni e responsabilizzando politicamente i propri rappresentanti. Si potrebbe ipotizzare, al riguardo, che la preventiva pubblicazione *online* degli atti e dei testi normativi in discussione e degli emendamenti ad essi presentati diventi una condizione di procedibilità per il loro esame e la loro votazione.

5.2 Una seconda opportunità che deve essere colta è quella più impegnativa di un generale ripensamento delle procedure e della forma degli atti parlamentari, in funzione della loro massima pubblicità ed immediatezza, della preminente oralità dei procedimenti, della conoscibilità e dell'intelligibilità del dibattito, nonché dell'effettivo contenuto degli atti in votazione. La pubblicità parlamentare si deve trasformare da *strumento* attraverso cui il procedimento parlamentare fa conoscere le sue decisioni al pubblico esterno alle Camere nella *forma del procedimento*, capace di modellarne lo svolgimento e le regole che lo caratterizzano in funzione della sua capacità comunicativa verso l'esterno e di una sua piena comprensibilità agli occhi dei cittadini.

Oggi le procedure e le sedute delle Camere non sono di fatto organizzate per essere comprensibili a un pubblico esterno e obbediscono a regole di funzionalità del procedimento estranee alla sostanza del principio di pubblicità. Se si vuole ridare centralità politica ai dibattiti e più in generale ai lavori parlamentari, questi si devono rendere il più possibile intellegibili dall'esterno e potenzialmente fruibili da ogni cittadino. Da una trasmissione televisiva dei lavori delle Camere si dovrebbe perciò pretendere non solo una pubblicità intesa quale mera registrazione di quello che succede nel corso di una seduta, ma una pubblicità che faccia emergere e renda comprensibile il contenuto di merito di quello che si sta discutendo e votando, come pure la procedura e le regole seguite dall'Assemblea.

Naturalmente sappiamo bene che molte delle questioni che vengono discusse e votate dalle Camere hanno una loro complessità innanzitutto giuridica che non può essere né banalizzata né semplificata e che, d'altra parte, la complessità delle regole che presiedono ai procedimenti parlamentari sono di solito fondate su esigenze di democraticità e di razionale svolgimento dei lavori che non possono in alcun modo essere alterate. Detto questo, nulla impedisce di ripensare i lavori parlamentari e le regole che presiedono allo svolgimento di tutti i procedimenti, a cominciare

¹⁸ Mi riferisco qui non tanto ai testi dei disegni di legge in discussione, che sono tutti preventivamente pubblicati sui siti istituzionali delle Camere quanto piuttosto dei testi degli emendamenti che, specie nel corso dell'esame in commissione, benché pubblici ed accessibili ai senatori, non sempre sono diffusi sui siti istituzionali prima che avvenga la loro discussione e votazione.

da quello legislativo, al fine di consentirne la necessaria comprensibilità a un osservatore esterno, tra l'altro favorita, assai più che in passato, dalle possibilità offerte dalle moderne riprese televisive e dai supporti digitali, con i quali le riprese possono essere integrate e arricchite di contenuti.

A questi scopi è indispensabile che il Parlamento si doti di una infrastruttura tecnologica all'avanguardia – di gran lunga superiore a quella attualmente nella disponibilità di Camera e Senato – che gli permetta di creare una propria piattaforma informativa e comunicativa gestita direttamente dalle due Camere e riempite di contenuti della propria amministrazione interna per assicurare la massima competenza, trasparenza, imparzialità e oggettività dell'informazione parlamentare. Il Parlamento dovrebbe essere non solo capace di trasmettere integralmente tutti i lavori parlamentari in diretta audio e video e rendere disponibili tutti gli atti e i documenti sui quali vertono le discussioni e le deliberazioni, come le Camere già oggi fanno in modo del tutto parziale e insufficiente, ma dovrebbe ambire a porre i dibattiti parlamentari al centro del circuito mediatico di lotta e informazione politica.

Per raggiungere questo scopo, oltre ad un adattamento delle proprie procedure alle nuove forme di comunicazione, anche attraverso nuove forme di pubblicità dei propri atti e dei propri programmi, va ripensata la stessa organizzazione dei lavori delle Camere. Un Parlamento che voglia riproporsi come luogo centrale – perché visibile a tutti – del conflitto politico e, quindi, luogo di piena responsabilizzazione politica dei soggetti rappresentativi, deve oggi rendere i propri lavori e soprattutto le discussioni parlamentari un *evento politico mediatico* di carattere televisivo, che il cittadino possa guardare e comprendere direttamente, anche senza la mediazione di un mezzo di informazione che ne spieghi gli avvenimenti.

Un tale strategia non è esente da rischi, specie se si tiene conto che la forte spettacolarizzazione della politica attraverso i mezzi di informazione e in particolare attraverso il mezzo televisivo, internet e i moderni social network ha contribuito a produrre quei fenomeni di personalizzazione, di banalizzazione e di imbarbarimento del dibattito pubblico, che hanno marginalizzato proprio i dibattiti parlamentari. Tuttavia questi fenomeni degenerativi potrebbero essere ridotti se non esclusi dalle regole e dalle procedure del dibattito parlamentare. Un Parlamento che si faccia esso stesso televisivo – o forse sarebbe meglio dire *mediatico* – e che mostri quotidianamente le discussioni dell'organo rappresentativo che deve decidere nell'interesse generale per renderle intellegibili a tutti gli elettori, ben potrebbe diventare la principale arena politico-mediatica. Sarebbero gli stessi partiti a riconoscerne l'importanza, rivalutando il dibattito parlamentare come momento rilevante dello scontro politico, nel quale promuovere i propri progetti, far prevalere le proprie proposte e propagandare le proprie opinioni.

I vantaggi per i meccanismi di responsabilizzazione politica del Governo e degli stessi parlamentari sarebbero evidenti. La discussione parlamentare, al contrario dei dibattiti politici comunemente trasmessi in televisione o dei monologhi senza contraddittorio diffusi nella rete, obbliga a discutere su un atto o una questione politica specifica ed è finalizzata a una votazione che si svolgerà da lì a poco.

5.3 Il rinnovamento tecnologico dei lavori parlamentari non solo dovrebbe rispondere ad un'esigenza di mera visibilità e di effettiva conoscibilità di quel che avviene nelle Camere, ma dovrebbe essere orientato ad accrescere la legittimazione politica e la capacità rappresentativa delle assemblee parlamentari nei confronti del corpo elettorale. E' questa forse l'opportunità più difficile da cogliere, ma certamente la più importante per la nostra democrazia parlamentare. In questo campo il parlamentarismo deve ripensarsi nel nuovo e pervasivo circuito politico-mediatico, attraverso riforme legislative, regolamentari e costituzionali finalizzate innanzitutto a rivitalizzare, anche servendosi dei nuovi strumenti tecnologici, gli istituti previsti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari. Se l'innovazione tecnologica già coinvolge e già incide, come abbiamo visto, il funzionamento dell'ordinamento costituzionale e l'effettività dei suoi principi, il parlamentarismo non può non provare a servirsi dei nuovi strumenti per orientare e governare le trasformazioni in atto.

Il rapporto tra Governo e Parlamento è forse quello nel quale si manifesta oggi una più forte necessità di dividere e regolare il potere comunicativo dei due organi, oggi eccessivamente sbilanciato in favore dell'esecutivo e orientarlo in forme istituzionali che ne consolidino la comune legittimazione rappresentativa. Per perseguire questo scopo l'innovazione tecnologica deve investire in primo luogo gli strumenti parlamentari di responsabilizzazione politica dell'esecutivo, per contribuire a rivitalizzare il rapporto di fiducia e la sua centralità nel funzionamento della forma di governo. D'altra parte non si possono ignorare quelle prassi gravemente distorsive che, negli ultimi tre decenni, hanno permesso all'esecutivo di esercitare un dominio sempre pervasivo sulla funzione legislativa e su tutti i più importanti procedimenti decisionali delle Camere, giovandosi della sovraesposizione mediatica del proprio ruolo e della propria attività normativa.

Per riprendere l'esempio già fatto a proposito dei decreti-legge e della attuale centralità delle conferenze stampa del Presidente del Consiglio che ne divulgano il contenuto, si può ipotizzare di intervenire sulla fase della presentazione alle Camere del disegno di legge di conversione. Le pregiudiziali di costituzionalità e le questioni sospensive, che oggi possono essere presentate entro cinque giorni dalla presentazione del disegno di legge di conversione e il cui svolgimento è oggi – anche in ragione dell'esito scontato – ne ha reso assai scarsa la rilevanza politica – privo del

significato che gli era stato attribuito nei regolamenti, potrebbero essere eliminate. Questa fase potrebbe essere sostituita da una dichiarazione del Presidente del Consiglio alla Camera nella quale viene presentato il disegno legge di conversione, nel quale il Governo illustri i contenuti del decreto-legge e le ragioni che ne hanno reso necessaria l'adozione. La dichiarazione del Presidente del Consiglio e il relativo dibattito dovrebbero essere obbligatoriamente trasmessi su una rete televisiva nazionale, in un orario di massimo ascolto. La presentazione si completerebbe con un voto al termine del relativo dibattito dell'Assemblea che ne approvi – di norma il giorno stesso della presentazione – il deferimento per l'esame alla Commissione competente e che sia pregiudiziale per la fissazione dei termini relativi all'esame del disegno di legge di conversione in tempo utile ad evitare la decadenza del decreto.

Non c'è dubbio che il Presidente del Consiglio continuerebbe a fare le sue conferenze stampa di presentazione, ma è assai probabile che l'attenzione mediatica si sposterebbe sul suo discorso di presentazione in Parlamento. In Assemblea, infatti, il contraddittorio con i parlamentari evidenzerebbe sul piano politico e comunicativo il carattere straordinario e provvisorio del decreto-legge, mentre il dibattito seguito al discorso di presentazione potrebbe anticipare i temi e le questioni da affrontare nel corso del successivo esame della legge di conversione, in vista di una proficua e puntuale attività emendativa coerente con l'oggetto del decreto-legge e più rispettosa della necessaria omogeneità della legge di conversione. Senza contare che la maggiore visibilità mediatica acquisita dal procedimento di conversione, il maggiore impegno politico che esso prefigurerebbe a carico dell'esecutivo, nonché la personale esposizione politico-mediatica del Presidente del Consiglio, potrebbero contribuire a contenere il grave abuso della decretazione d'urgenza che stiamo vivendo negli ultimi anni. L'assunzione di responsabilità politica da parte del Governo – non a caso espressamente affermata nel secondo comma dell'articolo 77 Cost. – ritroverebbe, nella presentazione in Assemblea la sua sede istituzionale propria e il suo rilievo politico e mediatico coinciderebbe con lo svolgimento di una discussione parlamentare sui motivi di necessità e di urgenza, che hanno spinto il Governo all'adozione del decreto-legge.

Ho fatto l'esempio di questa piccola proposta di riforma, che si serve di uno strumento se vogliamo minimo e già in parte rodato di innovazione tecnologica, da introdurre assieme ad un'innovazione di carattere procedurale – e che può tra l'altro essere introdotta a Costituzione invariata – per mostrare il senso e gli obiettivi che dovrebbe darsi la prospettiva di quello che ho chiamato un Parlamento mediatico. Su questa stessa traccia di rivitalizzazione mediatica delle occasioni parlamentari di responsabilizzazione politica dell'esecutivo, dovrebbe basarsi una profonda riforma dei regolamenti parlamentari – tra l'altro oggi imposta alle forze politiche dalla riduzione del numero dei parlamentari –, la cui attuale obsolescenza contribuisce al proliferare di

prassi governative e parlamentari in contrasto con i principi costituzionali che caratterizzano la forma di governo italiana.

Se l'esecutivo può, come ha fatto la Presidenza del Consiglio per tutta la lunga fase dell'emergenza pandemica, catalizzare l'attenzione mediatica a fini politici e di governo con conferenze stampa e dirette facebook nelle fasce serali del *prime time* televisivo, per giovare della risonanza dei telegiornali della sera delle grandi reti generaliste allo scopo di assicurare l'attuazione dei numerosi provvedimenti che ritiene necessari, non si vede perché il Parlamento non possa ripensare i propri istituti, la programmazione delle discussioni politiche più rilevanti e perfino le forme nelle quali si esprimono le prerogative dei singoli eletti, con formati coerenti con la molteplicità e le potenzialità delle nuove tecnologie della comunicazione, che ne esaltino l'importanza politica e comunicativa, contribuendo ad un migliore e più efficace svolgimento delle funzioni parlamentari.

In secondo luogo, si dovrebbero riattivare, anche giovandosi degli strumenti oggi resi disponibili dalla rete, quei meccanismi di responsabilizzazione dei singoli parlamentari da parte dei cittadini oggi gravemente pregiudicati da sistemi elettorali dominati da ormai troppi anni dal sistema le liste bloccate, che hanno progressivamente aumentato la separatezza tra gli eletti e gli elettori. Oggi la gran parte degli elettori non conosce nemmeno i nomi dei parlamentari eletti nel proprio collegio o circoscrizione elettorale e, anche nel caso li conosca, difficilmente sarà al corrente del contenuto della loro attività parlamentare. Se da un lato sarebbe essenziale ripristinare il voto di preferenza per restituire valore alla scelta diretta e personale del proprio rappresentante in Parlamento, è oggi più che mai necessario restituire visibilità e peso politico al singolo eletto, giovandosi del numero assai ridotto di parlamentari determinato dalla recente riforma costituzionale, espandendo i tempi di intervento nel dibattito di deputati e senatori e restituendo molte delle prerogative che, in questi ultimi trent'anni, sono state tolte loro da prassi e da riforme dei procedimenti parlamentari, sempre più ossessivamente gruppo-centriche.

Proprio l'accresciuto "peso" rappresentativo acquisito da ciascun deputato e senatore in seguito alla riduzione del numero dei parlamentari, dovrebbe stimolare l'introduzione di forme innovative di responsabilizzazione politica del singolo eletto da parte dei cittadini. Le Camere dovrebbero dotarsi di un'infrastruttura informatica tale da permettere a tutti gli eletti di accedere ad uno spazio di comunicazione e discussione analogo a quello delle piattaforme social e rivolto alla partecipazione di tutti i cittadini. Ciascun parlamentare dovrebbe avere un account pubblico su una tale piattaforma di carattere istituzionale sul modello di Facebook e Twitter, da utilizzare per comunicare in modo diretto, pubblico e immediato con gli elettori, anche in relazione allo svolgimento di concrete attività parlamentari.

Un tale strumento potrebbe contribuire a rivitalizzare il ruolo politico del singolo eletto e le sue prerogative parlamentari, oggi fortemente ridimensionate dall'attuale funzionamento dei lavori delle Camere. Gli elettori potrebbero d'altra parte utilizzare una tale piattaforma pubblica come veicolo per responsabilizzare gli eletti su singole questioni politiche, contribuendo a valorizzare momenti dell'attività parlamentari oggi depotenziati politicamente dalla loro esclusione dal circuito politico mediatico. La chiave del suo funzionamento dovrebbe essere il carattere ufficiale del contesto istituzionale in cui si svolgerebbe una comunicazione social di questo tipo, nella uguale facoltà di accesso per ciascun parlamentare ad un mezzo pubblico di comunicazione aperta a tutti gli elettori e nella presenza di regole che ne orientino l'utilizzo alla discussione dei temi oggetto dell'attività parlamentare. Questo potrebbe avere effetti positivi anche sul livello dell'informazione politica sui più diffusi social media, dove oggi proprio per l'assenza o la scarsità di notizie attraverso canali istituzionali di informazione e comunicazione diffusi e capillari, genera più facilmente nella rete la diffusione virale di *fake news*.

Sotto un terzo profilo, l'innovazione tecnologica deve contribuire al rinnovamento e all'ampliamento delle forme istituzionali di partecipazione politica dei cittadini, che possono trasformarsi – se adeguatamente incentivati – in momenti di concreta responsabilizzazione politica dei parlamentari nei confronti degli elettori.

In questa ottica sembra giunto il momento di consentire la raccolta di firme per via telematica per la presentazione delle liste elettorali dei partiti e dei singoli candidati per le elezioni di tutti gli organi rappresentativi a livello nazionale, regionale e locale. Come pure si dovrebbe consentire, oggi che abbiamo gli strumenti tecnologici idonei a certificare l'autenticità delle firme digitali, la raccolta di firme per i disegni di legge di iniziativa popolare e per i referendum. Naturalmente questo dovrebbe avvenire su piattaforme istituzionali a questi fini espressamente dedicate, idonee a fornire al cittadino un'informazione chiara e completa sul contenuto degli atti che sottoscrive e a permettergli una consapevole scelta di partecipazione politica. In tal modo, si renderebbe più facile e accessibile la raccolta delle firme anche per nuove organizzazioni o gruppi di cittadini che decidono di presentare liste e candidati alle elezioni, proposte legislative o richieste di referendum. Si limiterebbero gli ingenti costi economici e organizzativi della raccolta di firme, che permettono spesso solo ai partiti e alle organizzazioni politiche già esistenti di attivare questi importanti strumenti di partecipazione.

Un rinnovamento degli istituti di partecipazione politica diretta dei cittadini già presenti nel nostro ordinamento costituzionale, come pure l'introduzione di nuovi istituti, dovrebbe caratterizzarsi per un uso delle nuove tecnologie volto a promuoverne la visibilità politico-mediatica nel contesto di una maggiore effettività di tali istituti e di una loro più accentuata

parlamentarizzazione. Si potrebbero sperimentare ad esempio per l'istruttoria in commissione dei disegni di legge di iniziativa popolare, forme di pubblicità maggiormente incisive, con spazi informativi istituzionali espressamente riservati ai proponenti e la possibilità per un loro rappresentante di presentare in aula una "relazione popolare" a commento del testo licenziato dalla commissione competente.

Per cogliere queste opportunità non bisogna però pensare che da sola l'innovazione tecnologica salverà il ruolo e la legittimazione politica del Parlamento dalla marginalizzazione alla sembra oggi destinato. L'uso delle nuove tecnologie della comunicazione potrà contribuire a restituire centralità politica ai dibattiti parlamentari in Assemblea, come nelle Commissioni, solo laddove il Parlamento sia capace di mettere in discussione gli attuali modelli decisionali, che si sono imposti nei regolamenti e nelle prassi parlamentari e governative degli ultimi trent'anni. L'importanza politico mediatica di una discussione in Parlamento è data, infatti, in primo luogo dalla sua capacità di influire sulla deliberazione della Camera. Solo quando la decisione finale sia realmente il frutto del confronto avvenuto nel corso dell'esame che l'ha preceduta, la discussione assumerà allora un reale rilievo politico. La decisione parlamentare dovrebbe quindi tornare ad essere se non apertamente contendibile, quantomeno influenzabile da dibattito parlamentare, così come dal dibattito pubblico fuori dalle aule parlamentari, che quest'ultimo è stato capace di aprire grazie alla sua rilevanza politico mediatica. Vi è quindi una precisa scelta istituzionale da compiere per rivitalizzare la centralità politica della procedure parlamentari e del procedimento legislativo in particolare, se si vogliono cogliere le opportunità delle nuove tecnologie per restituire centralità politica alle assemblee rappresentative.

5.4 La prospettiva indicata per il rinnovamento delle forme della rappresentanza politica anche attraverso l'innovazione tecnologica del modo di operare dei suoi organi, si lega ad un ripensamento del forme e del senso stesso della partecipazione politica democratica attraverso i partiti e del loro rapporto con le istituzioni rappresentative.

Abbiamo visto come i modelli di organizzazione dei partiti e dei movimenti politici che sono emersi negli ultimi anni, giovandosi di un uso innovativo della tecnologia come strumento di partecipazione e insieme di conquista del consenso elettorale, si siano caratterizzati per un discorso politico fortemente critico nei confronti della democrazia parlamentare e delle sue forme consolidate nel nostro ordinamento costituzionale. Tanto i modelli organizzazione e partecipazione imperniati sulla figura leader, quanto quelli caratterizzati dal ricorso a forme collettive di deliberazione digitale, hanno mostrato una estrema instabilità o perché sono declinati assieme alle fortune politiche di coloro che ne sono stati i principali ispiratori, o perché quegli stessi soggetti

politici hanno rapidamente, modificato – anche in conseguenza del loro successo elettorale – la propria organizzazione interna e le forme di partecipazione inizialmente proposte.

In entrambe i casi emerge – nonostante il rilievo politico e comunicativo iniziale – una forte strumentalità dell'uso della nuova tecnologia alle occasionali ed estemporanee esigenze del singolo leader o della forza politica che se ne serve, senza che tali modelli riescano ad imporsi durevolmente quali nuove forme di organizzazione delle forze politiche che partecipano alle elezioni e stabile strumento di effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese. In alcuni casi è lo stesso funzionamento del sistema rappresentativo che impone a tali soggetti una trasformazione del proprio modello, per renderlo coerente con le funzioni parlamentari e di governo assunte nel frattempo dai propri leader.

E' oggi giunto il momento che la riflessione sul rapporto tra partiti e nuove tecnologie e, più in generale, l'uso politico delle nuove tecnologie sia orientato a democratizzare la vita interna dei partiti, per farli tornare ad essere strumenti di partecipazione di massa alla vita politica del Paese. E' forse questa la principale opportunità di rinnovamento delle forme della partecipazione offerta oggi dall'innovazione tecnologica potrebbe alla nostra democrazia parlamentare, che basa gran parte della sua legittimazione politica sulla reale capacità dei partiti di rappresentare i principali interessi e tendenze politiche espressi nella società.

D'altra parte, proprio i partiti e i movimenti che hanno fatto dell'uso della rete e della comunicazione diretta per via telematica con i loro aderenti la base del proprio successo, hanno spesso operato un'ibridazione tra le nuove funzionalità degli strumenti tecnologici che avevano a disposizione e forme più tradizionali di partecipazione politica. Si pensi ai primi *meet-up* degli amici di Grillo che costituiscono la base territoriale e associativa del futuro Movimento 5 Stelle, per i quali la rete era funzionale a farli incontrare fisicamente nella loro città o territorio per confrontarsi su temi nazionali e organizzarsi su questioni di rilievo locale. Come pure il grande seguito costruito sui *social media* dalla Lega per Salvini premier è stato possibile grazie alla presenza capillare sul territorio del suo leader, in centinaia di comizi elettorali in piccoli e grandi centri e grazie all'esistenza, nelle regioni del nord, dell'organizzazione partitica tradizionale radicata nel territorio della vecchia Lega Nord.

Vi è quindi senz'altro uno spazio per utilizzare l'innovazione tecnologica per la questione della democrazia interna dei partiti, servendosi dei nuovi strumenti per favorire la partecipazione attiva degli iscritti alla costruzione e alla definizione della linea politica nazionale e locale dei partiti e stimolare nella loro vita quotidiana l'effettiva responsabilizzazione dei suoi vertici nei confronti degli iscritti e dei suoi elettori. L'impressione è che questa si debba basare su un'idea dell'uso delle tecnologie non contingente e non esclusivamente orientato alla propaganda e alla ricerca del

consenso elettorale – come in gran parte fanno oggi i partiti vecchi e nuovi –, ma come strumento permanente nella vita di queste associazioni, utile a facilitare l’incontro, la discussione e le deliberazioni interne degli iscritti, ma funzionale anche all’apertura al mondo esterno e alle relazioni sociali che abitano il mondo reale e non soltanto quello virtuale. Proprio carattere transitorio dei modelli di partito che abbiamo esaminato, mostra che forse un uso del mezzo tecnologico rivolto a democratizzare la vita interna alle organizzazioni partitiche possa esprimere un modello più stabile, perché in questo senso più coerente con i principi della democrazia rappresentativa.

La questione della democrazia nei partiti è del resto analoga a quella della democrazia nello Stato: al pari della democrazia rappresentativa, che costituisce un metodo per assumere le decisioni collettive nell’interesse dei cittadini attraverso organi rappresentativi dell’intero corpo elettorale, anche la democrazia nei partiti consiste essenzialmente in un metodo con il quale vengono prese le decisioni, idoneo ad assicurare la rappresentatività del partito nei confronti di quegli interessi politici, sociali e territoriali che esso si propone di promuovere. Proprio l’esperienza del moderno Stato democratico-rappresentativo ci ha insegnato come la democraticità del metodo di selezione di coloro che sono demandati ad esercitare il potere politico ed a rappresentare le istituzioni statali costituisca il presupposto per assicurare permanentemente una forte rappresentatività ai vertici dell’istituzione statale e una loro larga legittimazione politica. In altre parole, promuovere la partecipazione politica democratica dentro ai partiti appare oggi più che mai necessario per restituire a tali soggetti una durevole capacità rappresentativa dei molteplici e conflittuali interessi che attraversano oggi la nostra società.

In questo senso, la strada da percorrere sembra quella di promuovere modelli di partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie che siano coerenti con i principi della democrazia rappresentativa espressi dalla Costituzione repubblicana. Solo in questo modo sembra possibile incidere in modo stabile e durevole tanto sulle forme della rappresentanza, quanto su quelle della partecipazione e stimolando l’effettivo rinnovamento della nostra democrazia costituzionale.

6. Come conciliare democrazia rappresentativa con le nuove forme assunte dalla comunicazione politica? Il problema del luogo istituzionale – fisico o virtuale – dello svolgimento effettivo del conflitto politico

Al termine di questo lungo excursus sulle sfide dell’innovazione alle forme della rappresentanza e della partecipazione politica, torniamo a domandarci come conciliare la democrazia

rappresentativa con le nuove forme tecnologiche assunte dall'informazione e dalla comunicazione politica. La questione da affrontare, che mi sembra oggi centrale per rispondere a questa domanda, è quella del luogo istituzionale del conflitto politico.

La democrazia ha bisogno di luoghi di svolgimento pacifico del conflitto. Luoghi che siano sottoposti a predeterminate regole del gioco, che consentano alle parti in conflitto di scontrarsi politicamente, di discutere, di proporre, di misurare il consenso raggiunto, come pure di dialogare, di mediare e di giungere a compromessi. Perché questo meccanismo funzioni e permetta di governare e legittimare politicamente i conflitti che attraversano la società, è essenziale che questi luoghi siano visibili a tutti e che il conflitto si svolga in pubblico.

Nelle moderne democrazie rappresentative tra i luoghi deputati allo svolgimento del conflitto politico e sociale, il più importante – ma ovviamente non il solo – è certamente il Parlamento, che proprio perché organo della rappresentanza politica nazionale e per i fini di interesse generale che caratterizzano le sue funzioni, è considerato il luogo istituzionale più idoneo allo svolgimento e alla legittimazione politica dei conflitti. La maggiore qualità delle assemblee parlamentari è infatti quelle di consentire di rappresentare in pubblico, nello svolgimento dei propri procedimenti, tutte le parti in conflitto e tutti i più rilevanti interessi, che emergono nelle nostre società pluraliste.

La centralità politica del Parlamento è strettamente legata alla fisicità delle aule parlamentari dove tutti i rappresentanti politici del corpo elettorale hanno un loro posto, espressivo anch'esso della identità politica di ciascun eletto e degli interessi che esso vuole rappresentare. La presenza fisica dei membri di questo organo è – come abbiamo già in parte visto – necessaria per un migliore svolgimento delle sue funzioni e ad una maggiore resa sul piano simbolico e comunicativo del suo ruolo rappresentativo. E' infatti nella scelta di un luogo fisico e pubblico, di uno spazio delimitato e comune, come quello di un'aula di una Camera, da condividere con i propri interlocutori e i propri avversari politici, che si gettano le basi di un dialogo tra parti in conflitto e di una decisione collettiva.

La grande novità della rivoluzione tecnologica, che stiamo vivendo negli ultimi anni, è che anche la riunione di un'assemblea può essere oggi svolta, imitata e declinata in uno spazio virtuale, pubblico, anch'esso delimitato e definito istituzionalmente. Non c'è dubbio però – e questo interessa ai fini del nostro ragionamento – che per legittimare un conflitto politico e assicurarne lo svolgimento pacifico, l'assemblea che veda la presenza fisica delle parti contrapposte raggiunge il suo scopo con molta più facilità e immediatezza e in una forma più efficace dal punto di vista simbolico e comunicativo.

Un discorso analogo può farsi a proposito della partecipazione politica, che ha bisogno anch'essa per esprimersi di un di un luogo fisico e delimitato di svolgimento pacifico del conflitto.

Si pensi qui al voto elettorale e deliberativo dei cittadini. Il fatto che per esprimere il proprio voto si chieda al cittadino di recarsi in un luogo fisico istituzionalmente individuato e delimitato, quale è il seggio elettorale, risponde non solo ad un'esigenza di tipo organizzativo, funzionale al corretto svolgimento delle operazioni elettorali, ma richiede una disponibilità del soggetto a partecipare politicamente con un comportamento attivo che, pur essendo materialmente semplice e poco oneroso, acquista una sua rilevanza e visibilità pubblica ed esprime la volontà di condividere uno spazio di decisione con coloro che vivono nella nostra stessa comunità, ma che la pensano diversamente. Vi è anche in questo atto di partecipazione, che si concreta nella condivisione fisica di un luogo e di un'azione, la volontà di concorrere alla deliberazione di quel grande collegio di cui tutti gli elettori fanno parte che chiamiamo, non a caso, corpo elettorale. D'altra parte proprio il fatto che le votazioni si svolgano di regola in uno stesso giorno, condividendo spazi fisici a tale scopo individuati, conferisce a tale atto di partecipazione individuale, quella dimensione collettiva che esalta, con la sua forza aggregativa, il peso e la legittimazione politica dell'esito delle votazioni.

Anche in questo caso le nuove tecnologie possono efficacemente imitare e riprodurre tale meccanismo, tuttavia l'azione di andare a votare in un seggio elettorale mostra indubbiamente una maggiore disponibilità del singolo alla partecipazione e una più visibile assunzione di responsabilità della propria decisione da parte del cittadino, di quanto non risulti dall'atto di esprimere una preferenza su una piattaforma online.

L'innovazione tecnologica sembra oggi imporre uno generale spostamento del conflitto politico dai luoghi fisici reali ai luoghi virtuali, propri delle nuove forme di informazione e comunicazione politica di massa. Sia la rappresentanza che la partecipazione politica si vanno ridislocando anche in forme virtuali, a questo spinte dalla centralità assunta dal permanente circuito politico-mediatico di lotta e informazione politica. Lo stesso sembra riguardare molti altri settori delle relazioni sociali e lavorative. Si pensi ad esempio alle trasformazioni dell'economia mondiale – che per molti versi hanno anticipato questi processi – nella quale i mercati finanziari sono oggi permanentemente aperti, perché tutti globalmente collegati dalle moderne infrastrutture telematiche, che consentono loro di determinare le sorti dell'economia reale, attraversando i confini degli Stati. Lo spaesamento che questi fenomeni determinano quando investono la rappresentanza e la partecipazione politica, sono dati dalla assenza negli spazi virtuali, delle regole del gioco che caratterizzano i luoghi fisici tradizionalmente funzionali, nello Stato democratico-rappresentativo, allo svolgimento pacifico dei conflitti e alla loro legittimazione politica.

Il carattere sregolato, irriducibile e in alcuni casi violento dei conflitti politici che abitano i nuovi luoghi virtuali, assieme alla marginalizzazione delle forme tradizionali della loro legittimazione, finiscono per indebolire le democrazie rappresentative sia sotto il profilo

dell'efficacia delle forme di partecipazione, sia sotto il profilo della capacità rappresentativa delle istituzioni democratiche. Per questo non possiamo permetterci di ignorare la sfida tecnologica, che al contrario deve essere accettata per scongiurare, con una regolazione giuridica attenta e rigorosa i molti rischi che essa comporta e per sapere cogliere, trasformando i tradizionali istituti del diritto costituzionale e parlamentare, le opportunità di rinnovamento che essa offre.

In questa sfida l'esperienza degli ultimi anni ci induce ad affrontare le cause la crisi del rappresentanza e della partecipazione politica rilanciando, attraverso un uso innovativo delle nuove tecnologie, i luoghi reali – parlamento, partiti, territori e luoghi di lavoro – dello svolgimento del conflitto politico e sociale, che solo a partire dalla importanza attribuita alla loro fisicità e alla loro dimensione istituzionale, potranno ambire a dominare anche la dimensione virtuale e comunicativa della vita politica attuale. Le grandi potenzialità espresse dalla rivoluzione digitale devono essere governate e orientate per favorire la centralità politica e mediatica delle istituzioni democratiche, in primo luogo del Parlamento con una valorizzazione delle discussione e del metodo parlamentare per giungere ad una deliberazione. Il conflitto potrà svolgersi anche in parte in una dimensione virtuale, ma questa dovrà godere di una veste istituzionale che ne predetermini le regole di funzionamento, sulla base di modelli coerenti con i principi della democrazia costituzionale.

La democrazia rappresentativa deve elaborare un modello di regolazione e di governo degli spazi virtuali del conflitto politico e sociale, come già è stata capace di fare nel passato con riguardo ai conflitti sociali e territoriali che si svolgevano altri luoghi estranei o esclusi dalla rappresentanza politica parlamentare. Per fare questo deve abitare anch'essa il campo del dibattito pubblico virtuale funzionalizzando l'uso delle moderne tecnologia alle esigenze di ammodernamento delle forme tradizionali della rappresentanza e della partecipazione politica, che permettano di conferire nuova e rinnovata effettività ai suoi principi.