

Gli strumenti di ICTs, la *Bubble democracy* e le consultazioni referendarie. Rileggendo Alessandro Pizzorusso

di Mimma Rospi

Abstract: ICTs tools, Bubble democracy and referendum consultations. Re-reading Alessandro Pizzorusso – There is a change in democracies in "Bubble democracies". The algorithms generate a "filter bubble" that selects the data collected on the network to filter the information that satisfies the taste of the individual user. The effect is that of a polarization of opinions, which undermines the *government for discussion*. We intend to propose the study in a comparative key on the effects of the filter bubble on referendum consultations in the case of the constitutional referendum of the Russian Federation and the Italian constitutional referendum on the reduction of the number of parliamentarians, to verify whether the antidote is democratic and pluralist participation in the desired sense by Alessandro Pizzorusso.

Keywords: Bubble democracy; Democrazia rappresentativa; Democrazia partecipativa; ICTs; Referendum.

1. Introduzione al tema

I processi politici sono pervasi dall'utilizzo delle ICTs. Vi è un mutamento delle democrazie, sempre meno rappresentative, a favore di democrazie "filtrate" ovvero "*Bubble democracies*". Gli algoritmi generano un "*filter bubble*" ovvero una bolla che seleziona i dati raccolti in rete per filtrare solo le informazioni che soddisfanno il gusto del singolo *user*. Così si ha l'effetto di una tendenziale polarizzazione delle opinioni, che di fatto mette in crisi le basi della democrazia rappresentativa del *government by discussion*. La polarizzazione delle opinioni dei singoli garantisce al leader o al gruppo politico una maggiore tenuta della propria leadership, perché privilegia un canale comunicativo diretto e senza possibilità di confronto o smentite con i cittadini, vanificando di fatto la rappresentatività e di riflesso l'attività parlamentare. Seguendo questi termini del ragionamento sulla democrazia del pubblico, pare che «la democrazia plebiscitaria risult(i) in un divorzio interno alla sovranità popolare tra il popolo come cittadini partecipanti (...) e il popolo come un'unità impersonale (...) che ispeziona e giudica, in qualità di supremo spettatore che 'guarda soltanto' e giudica ma 'non vuole

vincere' nulla»¹. Si perde il senso stesso del principio di partecipazione democratica quale agire del popolo all'interno e insieme alle istituzioni rappresentative, al fine di implementare la democraticità dei sistemi rappresentativi. Ciò si apprezza maggiormente se si considera un aspetto, ovvero che la richiesta di maggiore partecipazione, si incanala nella richiesta di maggiore trasparenza e pubblicità dei processi democratici. Se questo dato è dai più ritenuto positivo perché permette di esercitare quel potere negativo che è il potere oculare ovvero di sorvegliare i rappresentanti, in realtà evidenzia la sua natura ambigua. Infatti, come sottolineato da Green e sostenuto da Urbinati, la democrazia dell'*audience* rileva che è solo apparente la trasparenza e la pubblicità dei processi decisionali: in realtà il popolo guarda, controlla e giudica ciò che gli esperti dei media, per conto dei personaggi politici, vogliono che guardino, controllino e giudichino, di conseguenza «la democrazia dell'*audience* è governo degli esperti di media»².

Il rischio che si pone nella democrazia dell'*audience* può essere ricondotto alla previsione della cyberdemocrazia di Bobbio. Si nota che gli esperti dei *media*, per poter incrementare nel pubblico l'indice di gradimento dell'agenda politica, devono materialmente raccogliere dati, di cui il più prossimo è l'opinione politica degli individui, un'attività questa che è resa più agevole dalla tecnologia del digitale che è in grado di raccogliere e catalogare qualsiasi tipologia di dati immessi in rete. Infatti, i sistemi di *data mining* e di profilazione dell'utente pongono le aziende digitali innanzi alla necessità di creare quante più modalità espressive del singolo *user* per ricavare dalla sua navigazione e dalla sua partecipazione alle piattaforme digitali, come *forum*, *social network* e *communities*, idee, opinioni, interessi, che hanno un elevato valore commerciale, che saranno poi oggetto di una transazione economica³. Come osservato, dunque, «se da un lato ogni consumatore è incoraggiato a sviluppare la propria personalità in modo autonomo, al tempo stesso questa personalità viene integrata nei fattori di produzione e nella elaborazione delle strategie di commercializzazione». Si apprezza ciò che era stato rilevato circa un decennio fa nel ritenere «come i dati, le informazioni abbiano preso il

¹ N. Urbinati, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, 2013, 169.

² J.E. Green, *The Eyes of the People: Democracy in a Age of Spectatorship*, Oxford, 2009, 199.

³ In tal senso è stato rilevato per uno studio empirico in Inghilterra da C.B. Frey, M.A. Osborne, *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?*, 2013; M. Cuniberti, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, in *MediaLaws*, 2017, 26 ss.; M. Colangelo, V. Zeno-Zencovich, *La intermediazione on-line e la disciplina della concorrenza: i servizi di viaggio, soggiorno e svago*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, n. 2, 2015, 43 ss.; P. Marsocci, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, 51; V. Zeno-Zencovich, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Bologna, 2004, 43 ss.; C. Shapiro, H.V. Varian, *Information Rules*, E. Noam, *Television in Europe*, Cambridge (MA), 1998, 28 ss.

sopravvento nelle società contemporanee diventando il bene di maggiore valore, strategico ed economico e mettendo in ombra la libertà di manifestazione del pensiero, o meglio, precisandone i contenuti»⁴. Si sviluppa così il fenomeno del *walled garden*, che si ha quando le aziende del digitale creano modelli chiusi basati sullo sviluppo di interfacce proprietarie in cui coloro che creano o gestiscono i portali hanno il potere di decidere a monte quali contenuti veicolare e a quali di essi garantire priorità attraverso le funzioni di filtraggio e ricerca⁵.

I processi politici non sono esenti dalla modificazione sistemica che Internet ha causato, dal momento che anche nelle questioni politiche si sono trasposte le logiche del mercato digitale. Non sono infrequenti gli utilizzi di metodi e strumenti del ICTs (*Internet Communication Technologies*), come i modelli di *data mining* e *data warehouse*, che fanno parte del sistema di *business intelligence*, per raccogliere dati sulle inclinazioni e sugli interessi politici degli *users*, monitorando i siti di maggiore visualizzazione da parte del singolo utente e realizzando pacchetti di *links* direttamente collegati a questi cui invogliare l'utente a visitare. In questo modo anche i programmi politici finiscono per essere realizzati sulla base di tali dati condivisi, talaltro, dagli stessi utenti, soprattutto nei *social networks*⁶. Un sistema che appare più esclusivo che inclusivo, secondo Hidman, perché genera uno schema di *winners-take-all*: il sistema di profilazione, filtraggio e *data mining* dell'informazione politica, collega un sito a più *links*, per stimolare un maggior numero di accessi. In questo modo si crea una scalata ai vertici dei *ranks* dei motori di ricerca, i quali hanno il potere di predeterminare il sistema di indicizzazione dei siti, scegliendo i contenuti politici a cui garantire maggiore accessibilità e visibilità⁷. Il singolo *user* sceglie i siti e i *links* di suo interesse tra quelli già selezionati dai motori di ricerca in base alla profilazione del suo profilo personale. Il sistema di filtraggio e di profilazione degli utenti permette di condizionare quindi gli utenti verso alcuni contenuti e non verso altri contenuti⁸.

⁴ V. Zeno-Zencovich, *La libertà d'espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, cit., 143.

⁵ R. Borrello, *Alcune riflessioni preliminari (e provvisorie) sui rapporti tra i motori di ricerca ed il pluralismo informativo*, in *Rivista di diritto dei media. Medialaws*, n. 1, 2017, 68 ss. *Ex multis* Audizione del 25 febbraio 2015 durante l'indagine conoscitiva sui media audiovisivi svolta dalla IX Commissione trasporti, della Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), in www.agcom.it; A. Papa, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, in *Federalismi.it*, n. 1, 2017, 14-15.

⁶ A. Chadwick, *Internet Politics. States, Citizens and New Communication Technologies*, Oxford, 2006, 268 ss.; P.W. Howard, T.J. Milstein, *Spiders, Spam and Spyware*, in *Internet Studies*, 2003; L. Ampofo, S. Collister, B. O'loughlin, A. Chadwick, *Text Mining and Social Media: When Quantitative Meets Qualitative, and Software Meets Humans*, in www.newpolcom.rhul.ac.uk, 2013.

⁷ M. Hindman, *The Myth of Digital Democracy*, Princeton – New Jersey, 2009.

⁸ C. Pinelli, *Postverità, verità e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Rivista di diritto dei media. Medialaws*, n. 1, 2017, 41 ss.; G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di*

Il rovescio della medaglia della democrazia dell'*audience* non si traduce dunque in una pluralità di fonti informative, ma degenera nel fenomeno della c.d. "*Bubble democracy*". Philip Dich concentra i suoi studi sull'evoluzione della democrazia e in particolare si sofferma sul passaggio già avvenuto verso la democrazia del pubblico teorizzata da Manin, collegando la trasformazione genetica dei cittadini allo sviluppo delle tecnologie della comunicazione. L'avvento della televisione nella vita politica ha contrassegnato il passaggio alla democrazia del pubblico, ove il popolo diventa un unico pubblico-spettatore che guarda passivamente lo spettacolo della politica di volta in volta messo in scena dal *leader* politico *pro tempore*. Con il web e le ICTs per Dich si registra un altro passaggio della democrazia attuale ovvero ciò che egli chiama "*Bubble democracy*"⁹, che vede tramutare nuovamente il pubblico in una moltitudine di monadi autoreferenziali. Egli spiega che gli algoritmi generano un "*filter bubble*" ovvero una bolla che seleziona i dati raccolti in rete per filtrare solo le informazioni che soddisfanno il gusto del singolo *user*.

Il *filter bubble* è l'effetto dell'utilizzo degli algoritmi per generare pacchetti politici personalizzati sui gusti espressi in passato dal singolo che ha immesso in rete i propri dati. In questo modo si hanno due effetti nefasti per la democrazia: da una parte la tendenziale polarizzazione delle opinioni, a discapito dell'accesso alla pluralità di informazioni, e dall'altra parte l'espressione di una sorta di "bulimia mediatica" o "calo dell'attenzione".

Per Pariser l'algoritmo crea un mondo "su misura" per il singolo che, dunque, si radicalizzerà nelle sue opinioni politiche, economiche e sociali, creando un effetto divisorio. Egli scrive: «In un'epoca in cui le informazioni condivise sono alla base di esperienze condivise, la bolla dei filtri è una forza centrifuga che ci divide»¹⁰.

Il secondo effetto nefasto è la "bulimia mediatica" o "calo dell'attenzione"¹¹. I sostenitori dell'utilizzo degli algoritmi nelle campagne elettorali affermano che l'algoritmo è ambivalente, nel senso che filtra le informazioni personalizzandole sulle esigenze e i gusti del singolo. In questo modo il singolo non sarà irretito dalle troppe informazioni che circolano in rete e non soffrirà di bulimia mediatica o di calo dell'attenzione rispetto all'agenda politica, favorendone invece la partecipazione democratica. In realtà il *filter bubble* porta il singolo ad accontentarsi delle informazioni veicolate dal "filtro" personalizzato sulla sua persona, neutralizzando la pluralità di informazioni e interessi che possono essere

Internet, in *Rivista di diritto dei media. Medialaws*, n. 1, 2018, 19 ss.; G. De Gregorio, The marketplace of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?, in *Rivista di diritto dei media. Medialaws*, n. 1, 2017, 91 ss.

⁹ D. Palano, *La bolla mortale della nuova democrazia*, in *Il foglio*, 28 aprile 2017; G. Da Empoli, *La rabbia e l'algoritmo*, Padova, 2017.

¹⁰ E. Pariser, *Filter Bubble*, 2011, 15.

¹¹ D. Palano, *La bolla mortale della nuova democrazia*, cit.; G. Da Empoli, *La rabbia e l'algoritmo*, cit.

coinvolti in una questione politica, per il semplice fatto che non soddisfano i criteri di filtraggio personalizzato sui gusti del singolo utente. La *filter bubble* degli algoritmi nel lungo termine potrebbe non essere più funzionale alla democrazia, perché negherebbe il carattere distintivo della democrazia ovvero la pluralità delle fonti di informazione. Al riguardo già Cass Sunstein aveva intuito che l'utilizzo massivo degli algoritmi nell'agenda politica avrebbe potuto comportare la negazione dell'essenza stessa della sovranità popolare. In particolare, Sunstein, per spiegare il rischio ascrivito all'utilizzo delle ICTs nell'agenda politica, distingue tra la sovranità del consumatore nel libero mercato e la sovranità del cittadino¹². Il sistema del *filter bubble* è utile sia per il consumatore, sia per l'esercente commerciale, per migliorare l'incontro tra domanda e offerta nel libero mercato governato dalla sovranità del consumatore. La sovranità politica, invece, si erge su basi diverse che si nutrono della linfa vitale del *government by discussion* che, pertanto, ha bisogno della pluralità dell'informazione e delle opinioni perché il singolo cittadino possa esprimere liberamente il suo voto dopo aver assistito e partecipato ad un confronto di idee. La democrazia per Sunstein è dunque *government by discussion*, mentre la *filter bubble* negherebbe di fatto il confronto fra idee diverse nel lungo periodo¹³.

In questo senso il “potere oculare” del pubblico appare solo un manifesto di intenti, non è esso che imprime la direzione dei processi politici e decisionali, osservando, sorvegliando e giudicando, come invece sostengono i sostenitori del plebiscitarismo dell'*audience*, perché «l'*audience* non controlla il leader, ma suggerisce al leader e ai suoi tecnici dell'immagine ciò che egli dovrebbe fare per incontrare il favore del popolo e, se necessario, mettere al riparo della vista ciò che il popolo non vuole vedere»¹⁴. Ciò ha reso il pubblico in realtà incapace di controllare e giudicare, creando più opacità nelle attività dei rappresentanti, che dunque, per sollecitare un effetto emotivo positivo nella pubblica opinione, scelgono cosa rendere pubblico e cosa invece oscurare¹⁵.

¹² C.R. Sunstein, *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, 2017, 200 ss.

¹³ G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., 19 ss., in cui si sostiene che «la *filter bubble* porta alla frammentazione del discorso pubblico ed alla chiusura piuttosto che al confronto. Si creano diverse comunità chiuse in cui ciascuno parla ed esprime le sue opinioni rivolgendosi a chi la pensa allo stesso modo e riceve notizie e informazioni da chi condivide le sue idee. Con la conseguenza che ciascuno si rinforza nei propri pregiudizi, ritenendoli l'unica verità esistente e finisce per ignorare o considerare senz'altro sbagliate, infondate e fuorvianti ogni altra idea o ricostruzione che non circola nella sua comunità virtuale».

¹⁴ N. Urbinati, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, cit., 172.

¹⁵ N. Urbinati, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, cit., 170-173; A. Pizzorno, *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Bari, 1998, 45 ss.; A. Torre, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemoth, il monstrum bifronte della sovranità*, 42-43: «Le curvature plebiscitarie dei referendum (...) sono peraltro molto più probabili quando la democrazia diretta è posta al servizio di presidenzialismi orientati verso prospettive deliberatamente autoritarie», in *Federalismi.it*, n. 1, 2017; G. Grasso, *Le*

Come già evidenziato da Urbinati, nell'attuale età della democrazia, che ella chiama "democrazia rappresentativa in diretta o democrazia dell'audience", il problema che torna ad essere sempre più urgente è quello classico di garantire e tutelare «l'identità politica – di ogni individuo in termini di uguaglianza – dal potere espansivo che nasce dalla società, sia esso economico o dell'opinione»¹⁶.

2. Democrazia partecipativa e attività parlamentare. Rileggendo Alessandro Pizzorusso

Alla luce di quanto ivi rilevato, si intende proporre lo studio in chiave comparata delle democrazie rappresentative che rischiano di virare verso una democrazia "filtrata", a tendenza fortemente leaderistica, per verificare se l'antidoto è la partecipazione democratica e pluralista nel senso auspicato da Alessandro Pizzorusso nei suoi studi su *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*. Per Pizzorusso il principio di partecipazione democratica si estrinseca in quelle attività che svolgono i cittadini, sia come singoli sia come membri e rappresentanti di formazioni sociali, per influire sulla gestione dei poteri pubblici. Tali attività possono essere dirette ad esercitare un'influenza sull'operato dei poteri pubblici, come ad esempio le manifestazioni di pensiero che forniscono all'autorità pubblica più informazioni e idee per determinare la loro decisione finale, oppure possono essere quelle attività che incidono nei procedimenti di formazione degli atti dei poteri pubblici, come le consultazioni referendarie. Entrambe le tipologie di attività permettono al cittadino di esprimersi direttamente all'interno del circuito democratico della democrazia rappresentativa, che dunque è così integrata e valorizzata dalla partecipazione democratica. Per Pizzorusso, la democrazia partecipativa ha «la funzione di agevolare quella progressiva trasformazione dello Stato liberale in Stato sociale che è propria dello sviluppo costituzionale».¹⁷

Secondo Pizzorusso la democrazia partecipativa, attraverso gli strumenti di democrazia diretta, può consentire di migliorare all'interno dell'agenda politica e dunque delle attività parlamentari, il principio del contraddittorio che ha il pregio di migliorare la tutela degli interessi contrapposti e degli interessi collettivi e diffusi. Traslando questa tesi ai tempi moderni, pare che l'avvento degli strumenti ICTs anche nell'agenda politica e in specie delle consultazioni referendarie, abbia agevolato questo

«Mouvement 5 étoiles» et les défis de la démocratie représentative, in *Percorsi costituzionali*, n.1, 2017, 205 ss.

¹⁶ N. Urbinati, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, cit., 192; G. Gometz, *Sulla "democrazia liquida". La segretezza del voto tra autonomia politica e bene comune*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, n. 30, 2014, 57.

¹⁷ A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia: atti del Seminario di studio: Roma, 11-13 dicembre 1979*, Milano, 1980, 134.

processo di sviluppo costituzionale dello Stato sociale. Tuttavia, il rischio che le ICTs vengano sfruttate per rafforzare la leadership del capo politico o del partito maggioritario, attraverso l'uso massivo dei sistemi di filtraggio, porta ad un sistema c.d. di *Bubble democracy* che anziché agevolare lo scambio dialettico delle informazioni, tende a polarizzare le opinioni dei cittadini. Il rischio, come evidenziato da Nadia Urbinati, è che si approdi molto più velocemente a quello che Ella chiama democrazia dell'*audience*, riottosa al pluralismo dell'informazione, e più favorevole all'ascesa del leader.

3. La partecipazione democratica e pluralista Vs. Bubble democracy: due casi di referendum costituzionale a confronto

La tesi di Alessandro Pizzorusso sulla partecipazione democratica e pluralista continua a suscitare fascino in epoca moderna, perché ci pone davanti ad un interrogativo ovvero se la partecipazione democratica e pluralista può fungere da antidoto ai casi di *Bubble democracies* che hanno evidenziato come le democrazie dell'*audience* si stanno trasformato sempre più in forme leaderistiche del potere grazie allo sfruttamento massivo delle ICTs, dietro il falso mito della realizzazione digitale della democrazia diretta. Ai fini di tale ricerca si sono individuati due casi che potrebbero essere inquadrati in *Bubble democracies* ove gli istituti partecipativi, quali i referendum costituzionali, per i loro contenuti di riforma e per il dato elettorale, sono utili al fine di verificare se l'utilizzo massivo degli strumenti di ICTs durante le campagne referendarie ha filtrato così tanto i contenuti delle riforme, da polarizzare le opinioni dei cittadini a favore dello sviluppo populistico dei promotori dello stesso a favore del leader politico o del partito di maggioranza a danno della partecipazione democratica e della pluralità delle opinioni. A tal proposito si è scelto di circoscrivere lo studio comparato su due episodi referendari ovvero il referendum costituzionale della Federazione russa tenutosi il 1° luglio 2020, e il referendum costituzionale della Repubblica italiana, sul taglio del numero dei parlamentari, tenutosi il 20 e il 21 settembre 2020, che seppur avvenuti in due ordinamenti giuridici per così dire agli antipodi, hanno in comune degli elementi empirici utili a tale disamina: 1. Impiego massivo delle ICTs durante le campagne referendarie; 2. le consultazioni sono avvenute, quasi simultaneamente, dopo la prima ondata pandemica per diffusione di Covid-19 ovvero dopo un periodo in cui si è registrato un aumento vertiginoso dell'utilizzo delle ICTs da parte della popolazione e dei leader politici per mantenere un rapporto comunicativo diretto con gli elettori.

3.1. Il caso del referendum costituzionale della Federazione russa

Il referendum costituzionale della Federazione russa, muove dalla proposta di legge di emendamento alla Costituzione presentata dal Presidente della

FR, Vladimir Putin, il quale il 15 gennaio 2020, durante la lettura del suo messaggio annuale all'Assemblea, annunciava l'avvio della procedura di revisione costituzionale attraverso l'introduzione di modifiche «rilevanti per lo sviluppo della Russia quale Stato sociale di diritto in cui i valori supremi sono la libertà e i diritti dei cittadini, la dignità dell'uomo e il suo benessere»¹⁸. Sono due gli elementi caratterizzanti di questa proposta di legge di emendamento costituzionale che ai fini della presente ricerca evidenziano la tendenza sempre più leaderista della forma di governo russo: l'uno riguarda la modifica *in itinere* della procedura di revisione costituzionale¹⁹; l'altro attiene all'ingente portata di modifiche introdotte tramite emendamenti, tra le quali spicca soprattutto l'azzeramento dei mandati presidenziali.

In ordine al primo elemento di analisi la dottrina ha da subito evidenziato che Putin ha di fatto introdotto elementi di novità nelle procedure di revisione costituzionale non espressamente previste, chiedendo che tutto il pacchetto degli emendamenti proposti venisse sottoposto anche alla «votazione dei cittadini (*golosovanie graždan*) del paese» per il forte impatto che le modifiche introdotte avrebbero generato sul sistema politico, dell'attività del potere esecutivo, di quello legislativo e di quello giurisdizionale. Il ricorso alla «votazione dei cittadini» sarebbe giustificato da Putin dall'ingente portata delle modifiche sostanziali al sistema politico e organizzativo della Federazione russa. Secondo l'interpretazione del testo costituzionale esposta da Putin sull'art. 3 Cost. FR, ciò sarebbe ammissibile perché gli istituti del *referendum* e delle elezioni rappresentano delle «forme supreme di manifestazione diretta del potere del popolo», ma ciò non esclude che possano essere introdotte delle altre, non essendovi un elenco tassativo di cui al citato art. 3 Cost. *Ergo* per il Presidente Putin, la «votazione panrussa» rappresenterebbe «una garanzia ulteriore del sostegno del popolo della FR alle modifiche della Costituzione della FR» poiché – accanto a quella dell'approvazione della legge di emendamento alla Costituzione da parte di almeno due terzi dei soggetti

¹⁸Il Messaggio del Presidente all'Assemblea Federale del 15 maggio 2020 in www.kremlin.ru/events/president/news/62582.

¹⁹ Cfr. M. Timofeev, O. Kryazhkova, *Personal instead of Institutional Power: What is wrong with Putin's Plan to Change the Russian Constitution*, *VerfBlog*, 2020/1/20, 1, in www.verfassungsblog.de/personal-instead-of-institutional-power/. Per un approfondimento sulle procedure di revisione A. Di Gregorio, *Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, n. 1-2, 2020, 139 ss. M. Ganino, *La revisione della Costituzione della Russia, tra procedimenti superaggravati, aggravati, abbreviati, semplificati e non formali*, in *DPCE*, 2009, IV, 1607-1625; M. Ganino, *Russia: una Costituzione piuttosto elastica*, in AA. VV., *A' l'Europe du troisieme millenaire: melanges offerts a Giuseppe Gandolfi a l'occasion du dixieme anniversaire de la fondation de l'Academie*, v. 4, Milano, 2009, 2133- 2150; M. Ganino, *La revisione costituzionale in Europa orientale*, in A. Gambino, G. D'Ignazio, *La Revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007, 454-484.

della FR - permette di realizzare i principi sulla democrazia diretta fissati nell'art. 3 Cost. FR.

Quel che stride agli occhi dei giuristi è che tale strumento di democrazia diretta non era contemplato nell'ordinamento giuridico della FR che invece prevedeva altre tipologie di referendum, in specie il «referendum della Federazione di Russia», sulla formazione di un nuovo soggetto nella compagine della FR, quello del referendum del soggetto della FR», il referendum di livello municipale, ed infine la «votazione di tutto il popolo» (*vсенародное голосование*) per l'adozione di una nuova Costituzione in alternativa all'adozione della stessa da parte dell'Assemblea costituzionale, ma quest'ultima tipologia di referendum non sarebbe stata estendibile anche alle ipotesi di modifiche costituzionali per emendamenti.

Putin, invece, introduce surrettiziamente durante la procedura di revisione costituzionale già avviata, un referendum che si aggiunge alla votazione di tutto il popolo ovvero la «votazione panrussa» (*всероссийское голосование*), che sarà poi inserita nella legge della FR tra gli emendamenti alla Costituzione della FR²⁰. La votazione panrussa per l'approvazione della legge di emendamento alla Costituzione è dunque un nuovo strumento di democrazia diretta dell'ordinamento giuridico russo che dovrebbe garantire maggiore partecipazione del popolo al nuovo sistema politico, economico e sociale. In realtà la dottrina ha evidenziato che tale istituto, mutuato dalle esperienze di democrazia occidentale, viene interpretato e piegato in modo tale da «risultare funzionale al disegno della missione storica del Presidente» che consiste nella tutela dell'unità statale e dell'integrità territoriale della Russia che egli persegue, esercitando funzioni di controllo, esecutive e di indirizzo già proprie dello Zar e poi del Partito e del *Presidium* del Soviet supremo dell'Urss, ed oggi del Presidente della FR²¹. Ciò appare *ictu oculi* in relazione all'introduzione di nuove attribuzioni alla Corte costituzionale della FR, che «sembrano trasformare anch'essa in

²⁰ V. Nikitina, *La riforma costituzionale del 2020: particolarità della procedura e votazione panrussa*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, n.1-2, 2020, 218 ss.

²¹ M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente*, 1999, 169. Id. *Tempi e modi della revisione costituzionale di Putin. Continuità e varianti?*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, n.1-2, 2020, 177 ss. Id., *La Russia 10 anni dopo l'Unione Sovietica*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, Milano, 2002, 237. Kim Lane Scheppele, *Autocratic Legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, n. 2, March 2018, 545-582, l'Autore in particolare evidenzia che le proposte di modifica alla Costituzione con una procedura "non scritta", hanno lo scopo di formalizzare le modifiche sostanziali che sono avvenute nel corso della *leadership* di Putin che dunque troverebbero legittimazione formale con tali riforme. La *leadership* così formalizzata avrebbe così ottenuto anche il benessere del popolo che ha partecipato alla votazione panrussa. M. Ganino, *Prime impressioni su alcuni punti del progetto della legge di emendamento della Costituzione della Russia "Sul perfezionamento della disciplina di singole questioni di organizzazione del potere pubblico"*, approvato in prima lettura dalla Duma di Stato, 13 febbraio 2020, in www.nad.unimi.it; A. Cherviatsova, *Imitating Democracy: Putin's Constitutional Initiatives*, in *VerfBlog*, 2020/3/12, p. 4, in www.verfassungsblog.de/imitating-democracy.

organo funzionale alla missione storica del Presidente della FR»²². Ciò pare dimostrato dall'art. 3 della legge di emendamento che subordina ad un parere della Corte costituzionale l'entrata in vigore dell'art. 2 della medesima legge che dispone sulla "votazione panrussa", purché tale parere sia richiesto dal Presidente della FR ai sensi dell'art. 2. Di fatto è nella discrezionalità del Presidente della FR decidere se sottoporre ad una votazione panrussa la legge di emendamenti alla Costituzione, perché la formulazione della disposizione normativa non pare indicare un obbligo in tal senso in capo al Presidente della FR, di chiedere tassativamente il parere alla Corte costituzionale per ogni legge di emendamento alla Costituzione. Solo qualora il Presidente intenda sottoporre la legge di emendamento costituzionale alla votazione panrussa, sarà tenuto a chiedere un preventivo parere alla Corte costituzionale.

Nelle more della procedura di emendamento della Costituzione, lo stesso giorno in cui è stata pubblicata la legge di emendamento alla Costituzione della FR, Putin ha richiesto alla Corte costituzionale di pronunciarsi, tra le altre cose, sulla possibilità di integrare l'art. 81 della Costituzione della FR con il comma 31 relativo all'azzeramento dei mandati presidenziali sulla base dei risultati della manifestazione diretta della volontà del popolo, per rendere costituzionalmente accettabili le future candidature alle prossime elezioni presidenziali del 2024.

La Corte costituzionale ha accolto il quesito posto da Putin in ordine alla legittimità di una votazione panrussa perché «secondo il significato dell'articolo 1, comma 1 della Costituzione della FR essa rappresenta una forma di manifestazione diretta della volontà del popolo nel corso dell'adozione dell'indicata decisione statale e, in quanto tale, non si sostituisce alle prerogative che spettano all'Assemblea federale e agli organi del potere legislativo dei soggetti della FR nel corso dell'adozione di tale decisione secondo la procedura stabilita dall'art. 136 Cost. FR». Dunque, per i giudici della Corte «il legislatore costituzionale (...) aveva il diritto di rivolgersi alla votazione panrussa anche se questa non è prevista dalla disciplina relativa all'adozione degli emendamenti costituzionali» in quanto «l'integrazione della menzionata procedura con lo svolgimento di una votazione panrussa (...) risponde al principio del potere del popolo che costituisce uno dei fondamenti più importanti dell'ordinamento costituzionale ed è costituzionalmente giustificato».

Dalle argomentazioni della Corte costituzionale che accolgono l'istanza di parere di Putin sulla possibilità di sottoporre alla votazione panrussa la legge di emendamento, trapela quanto già evidenziato in

²² C. Filippini, *L'introduzione in Russia del procedimento di modifica della Costituzione in deroga*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020. I. Galimova, *La Legge di Emendamento alla Costituzione della Federazione di Russia del 14 marzo 2020 e il suo iter: i principali punti critici della revisione costituzionale in Russia*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, n.1-2, 2020, 198 ss.

dottrina ovvero che l'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta è direttamente funzionale all'esigenza del leader di creare un canale comunicativo diretto con i cittadini senza l'intermediazione dell'attività parlamentare. Ciò è favorito dall'utilizzo degli strumenti di ICTs che, come ampiamente dimostrato dalla teoria della democrazia dell'*audience*, creano una bolla di informazioni veicolate direttamente dal leader agli elettori, priva di garanzie di pluralismo. Del resto è la stessa Corte costituzionale che non cela l'utilizzo della nuova tecnologia per carpire l'opinione pubblica anche ai fini della sua decisione di accogliere o meno le istanze del Presidente, nonché degli emendamenti costituzionali, ove si legge che si riserva di «definire autonomamente, anche sulla base del monitoraggio della discussione sui mezzi di comunicazione di massa e nella rete internet nonché in considerazione del loro rilievo costituzionale, quelle disposizioni la cui valutazione necessita di un'esposizione maggiormente dettagliata della sua posizione nel testo del parere». Posto che pare arduo sostenere che i giuristi che compongono la Corte costituzionale debbano prendere le proprie decisioni in un senso o in un altro in base alle risultanze dei dati statistici forniti dai mass media e soprattutto dal web, è ancora più inquietante tale affermazione della Corte in sede di parere, tanto più se si considera che la legge federale russa sull'Internet prevede un sistema di controllo accentrato delle informazioni circolanti in rete.

Già a partire dal 2017 il Cremlino aveva adottato delle misure intensive di controllo per selezionare i contenuti digitali ritenuti potenzialmente pericolosi per la sicurezza nazionale, in particolare prevedendo limitazioni nell'utilizzo di *proxy* per bloccare i contenuti accessibili nel Paese, irrogando sanzioni agli ISP che non si fossero conformati alle nuove disposizioni, e imponendo altresì alle società operanti in rete di registrarsi presso un apposito elenco per condividere i dati raccolti con le autorità russe. A partire dal 1 novembre 2019, con l'approvazione della legge sulla sovranità dell'internet (*Sovereign Internet Law*), firmata da Putin già nel maggio dello stesso anno, forte del supporto del *Roskomnadzor*, l'istituzione russa a capo delle telecomunicazioni e rappresentante il garante delle disposizioni governative, è stato introdotto il c.d. RuNet ovvero una infrastruttura informativa autonoma con server russi per ridurre progressivamente la dipendenza del popolo russo dai servizi informatici esteri. Con la RuNet è stato coniato il principio della "sovranità russa" sul traffico di dati e informazioni online all'interno dei confini nazionali, sulla falsariga del sistema digitale autonomo cinese, al fine di predisporre l'occorrenza per "chiudere" i confini della sua rete internet da possibili ingerenze esterne, così da creare una piena indipendenza digitale dal *world wide web*. Le autorità russe hanno dunque limitato l'accesso alla rete, nazionalizzando forzatamente i siti web più popolari nel Paese, portando la FR ad un isolamento delle comunicazioni on line e contestualmente è stato approvato l'utilizzo dei sistemi di *Deep Packet*

Inspections (DPI), i quali, installati per legge dai provider di servizi legati all'internet, hanno il compito di filtrare i contenuti diffusi attraverso la rete web. Inizialmente la legge sull'internet avrebbe dovuto avere un raggio di applicazione circoscritto ai soli casi di emergenza, ma già dalla fine del 2019 il RuNet è stata utilizzata per controllare il flusso delle informazioni scambiate via web e per ridurre al minimo il flusso delle informazioni dissidenti e antigovernative.²³ Per giustificare l'applicazione massiva della legge sull'Internet anche per controllare i dissidenti antigovernativi, il *Roskomnadzor* ha ritenuto che questo flusso di informazioni destabilizzassero la "sicurezza nazionale" e dunque ha iniziato a sanzionare le piattaforme che non risultassero aderenti alla legislazione nazionale in materia. Molto recentemente il garante per le telecomunicazioni ha iniziato a rallentare il traffico dati concesso a piattaforme *social* famose, come Twitter, azione formalmente giustificata dalla mancata rimozione di contenuti ritenuti lesivi nei confronti di minori.

Il sistema di applicazione della legge si basa dunque su due pilastri: a) consentire la produzione e diffusione di contenuti informativi da parte dell'agenzia di media iscritte nell'elenco presso il Cremlino, limitando fortemente l'autonomia delle piattaforme *online* e di *social networking*; b) bandire i contenuti ritenuti invece non conformi alla legislazione russa *rectius* potenzialmente pericolosi per la sicurezza nazionale.

In questo modo le autorità governative gestiscono tutto il traffico dei dati sul territorio russo, che viene raccolto solo dalle piattaforme accreditate. Con l'aiuto dei sistemi di filtraggio, l'autorità politica è in grado di gestire a proprio piacimento le informazioni per selezionare quelle più utili al leader politico e bloccare quelle più scomode, così da creare una *filter bubble* per gli *users* di internet, i quali dunque accederanno soltanto alle informazioni che l'autorità politica vuole far arrivare loro, riducendo drasticamente la pluralità di informazione.

Il caso del referendum sugli emendamenti della Costituzione è stato il campo di prova dell'applicazione della legge sull'internet durante la campagna referendaria. Le autorità russe hanno potuto gestire il traffico dati sul territorio russo, conoscere le opinioni o inclinazioni degli *users*, e filtrare le informazioni più utili alla campagna referendaria a favore del leader politico che ha infatti chiesto una votazione panrussa per rinsaldare il suo legame con il popolo detentore, almeno formalmente, della sovranità, sfruttando i dati raccolti in rete dalle agenzie digitali russe, controllate e

²³ In un recente articolo del *The Moscow Times*, si legge come le recenti dichiarazioni dell'ex Presidente e Vicepresidente del Consiglio di sicurezza della Federazione Russa Dmitry Medvedev confermino la capacità della Russia di disconnettersi legalmente e tecnologicamente dall'internet globale. Medvedev afferma che «le misure attuate servono per impedire che la Russia venga danneggiata qualora sia imposto un suo isolamento dal *world wide web* per volere di altre potenze; in questo caso, gli Stati Uniti», in www.themoscowtimes.com/2021/10/11/russia-shouldnt-negotiate-with-vassal-ukraine-ex-president-medvedev-says-a75263.

gestite dalle autorità governative. Il dato elettorale sembra confermare che la FR vira verso la c.d. *bubble democracy* a tendenza leaderistica. Si è infatti registrata un'affluenza del 64% degli aventi diritto al voto, di cui circa il 77,9% dei votanti si è espresso a favore della legge sugli emendamenti della Costituzione che avevano per lo più lo scopo di rafforzare la figura del Presidente.²⁴

3.2. Il caso del referendum costituzionale della Repubblica italiana

Il referendum costituzionale italiano, tenutosi il 20 e 21 settembre 2020, aveva ad oggetto la riduzione del numero dei parlamentari ovvero i senatori eletti da 315 a 200, mentre i deputati da 630 a 400, producendo come effetto la riduzione di circa un terzo della rappresentanza parlamentare. La consultazione referendaria ha avuto un esito positivo eclatante ovvero ha ottenuto il 69,96% dei voti favorevoli, con una affluenza di 53,84% aventi diritto al voto²⁵, evidenziando quale fosse l'opinione pubblica in ordine al contenuto di tale revisione costituzionale ovvero il malcontento nei confronti della classe politica, esacerbata dalla tesi con accenti populistici sostenuta dal partito all'epoca di maggioranza (il MoVimento 5 Stelle), in base alla quale era necessario ridurre il numero dei parlamentari per adeguare il numero dei rappresentanti a quelli già previsti negli altri sistemi democratici europei. In particolare, la tesi affermava che il malcostume della classe politica avrebbe subito una grossa ferita, se si fosse ridotto il numero di parlamentari perché ciò avrebbe comportato una riduzione della spesa pubblica, e avrebbe aumentato le risorse da investire nella efficientazione e razionalizzazione delle attività delle Camere²⁶.

Tralasciando in questa sede le conseguenze in termini giuridici del contenuto di tale revisione costituzionale, ai nostri fini è necessario porre l'attenzione sull'impatto mediatico, svoltosi per lo più sulle piattaforme digitali, che la campagna referendaria ha avuto sull'esito referendario. Autorevole dottrina ha evidenziato che l'eccessiva polarizzazione delle opinioni a favore del Sì al taglio dei parlamentari, è avvenuta soprattutto nel mondo del digitale ove i movimenti populistici, creando un rapporto diretto con gli *users* delle piattaforme dedicate, hanno instillato la convinzione che la stampa tradizionale mistifica la realtà e che solo le informazioni circolanti nella piattaforma prescelta corrispondono alla verità.²⁷ In questo modo la pluralità delle informazioni, anche su diversi

²⁴ V., *Referendum in Russia: Putin da qui all'eternità*, 2 luglio 2020, in www.ispionline.it.

²⁵ *Ex multis*, E. Rossi, *L'esito del referendum costituzionale del 2020*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020.

²⁶ F. Salmoni, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n.4, 2020.

²⁷ G. Di Cosimo, *Personale e digitale: le metamorfosi del partito*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 gennaio 2019, 1 ss. F. Finchelstein, *Dai Fascismi ai populismi. Storia politica e demagogia nel mondo attuale*, New York, 2019, 99 ss.

canali di comunicazione, tradizionali e digitali, è stata ridotta drasticamente e i simpatizzanti delle proposte di revisione costituzionale si sono radicalizzati sui dati offerti dalle piattaforme digitali di cui sono già fruitori. In questo senso anche Salmoni, che sulla vicenda referendaria italiana ha evidenziato: «la piazza telematica e il rapporto diretto che, per il suo tramite, il *leader* populista riesce ad instaurare con la sua “base”, parlando attraverso una voce non mediata e non contraddetta, invece di facilitare il dibattito aperto e la formazione di una coscienza politica pluralista rischia di uniformare il pensiero, favorendo acclamazioni identitarie e involuzioni autoritarie della democrazia»²⁸.

Si è verificato il fenomeno della *bubble democracy* che favorisce la creazione della democrazia dell'*audience* a favore del leader, come già teorizzato da Urbinati. Quanto ivi rilevato ha ricadute preoccupanti sulla tenuta del sistema democratico perché, come evidenziato in premessa, il vero controllo dei dati e delle informazioni circolanti in rete è demandato alla logica di sfruttamento economico dagli oligopoli delle ICTs, che dunque seguiranno le richieste del leader politico che le ha ingaggiate²⁹. La mancanza di un controllo pubblico di ciò che accade in rete, rischia dunque di negare l'essenza stessa della partecipazione democratica e, dunque dell'evoluzione della democrazia in partecipativa, perché nega nel lungo periodo il confronto e la pluralità di informazione, ovvero ciò che, secondo gli insegnamenti di Pizzorusso, dovrebbe essere la linfa vitale dei sistemi democratici moderni.

4. Considerazioni conclusive

L'analisi ivi condotta di due campagne referendarie su revisioni costituzionali di due sistemi giuridici agli antipodi, ha evidenziato in entrambi i casi che l'utilizzo degli strumenti dell'ICTs e dei sistemi di filtraggio delle informazioni circolanti in rete, possono essere piegate alle esigenze leaderistiche del capo politico o del partito di maggioranza.

Nel caso russo le autorità governative hanno un controllo per così dire “assoluto” dell'Internet su scala territoriale, perché con l'approvazione della legge sulla sovranità dell'internet (*Sovereign Internet Law*), è stato introdotto il c.d. RuNet ovvero un'infrastruttura informativa autonoma con server russi per ridurre progressivamente la dipendenza del popolo russo dai servizi informatici esteri sulla falsariga del sistema digitale autonomo cinese. Le autorità russe hanno così limitato l'accesso alla rete,

²⁸ F. Salmoni, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, cit., 555.

²⁹ Cfr. A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, 130 ss., ove l'Autore mette in guardia dalla paventata libertà e democrazia che la rete sembra offrire, perché la rete è in realtà «incapace di mettere in collegamento strutturale e funzionale la società con le istituzioni, ma soprattutto (è) sottoposta al controllo degli oligopoli dell'ICT».

nazionalizzando forzatamente i siti web più popolari nel Paese, isolando le comunicazioni on line e contestualmente utilizzando i sistemi di *Deep Packet Inspections* (DPI), i quali, installati per legge dai provider di servizi legati all'internet, hanno il compito di filtrare i contenuti diffusi attraverso la rete web. Già sul finire del 2019 il RuNet è stato utilizzato per controllare il flusso delle informazioni scambiate via web e per ridurre al minimo il flusso delle informazioni dissidenti e antigovernative.

Nel caso italiano, invece, Internet è per così dire uno spazio libero ove in mancanza di un controllo pubblico, la potenza degli oligopolisti del digitale rischia di ridurre il sistema democratico alle esigenze economiche del mercato, ovvero del leader politico maggior offerente, se le autorità pubbliche rinunciano a adottare un ruolo di tutela. Infatti, il controllo dei dati e delle informazioni circolanti in rete è demandato totalmente alla logica di sfruttamento economico dagli oligopolisti delle ICTs, che seguiranno per loro stessa indole le esigenze economiche anziché quelle tipiche di una democrazia plurale. Sarebbe auspicabile un intervento pubblico per arginare questo fenomeno.

In entrambi i casi oggetto della presente comparazione, la partecipazione democratica e, dunque, l'evoluzione della democrazia in partecipativa quale miglioramento dello Stato sociale, sono le vittime sacrificali, perché il c.d. *government by discussion* è drasticamente ridotto, così come la pluralità di fonti di informazioni. Quel che preme ivi rilevare è che per indirizzare la regolamentazione di Internet e dei suoi strumenti a vantaggio della democrazia partecipativa, non è sufficiente né garantire un monopolio di controllo ai poteri pubblici, né lasciare la piena libertà ai colossi del digitale.

Probabilmente è da queste sollecitudini che muove il percorso già tracciato su scala eurocomunitaria con il lancio del programma per un *Digital Single Market*³⁰. La strategia comunitaria persegue l'obiettivo di un mercato unico digitale al fine di realizzare un *European Electronic Communication Code*³¹. In particolare, sono stabiliti all'art. 1 gli obiettivi del regolamento ovvero quello di «garantire un trattamento equo e non

³⁰ Da ultimo il Consiglio ha approvato il 16 marzo 2021 la proposta di Regolamento europeo del Parlamento e del Consiglio che istituisce il programma Europa digitale per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, individuando cinque obiettivi: 1. Calcolo ad alte prestazioni; 2. Intelligenza Artificiale; 3. Cybersicurezza e fiducia; 4. Competenze digitali avanzate; 5. Implementazione e impiego ottimale delle capacità digitali e interoperabilità.

³¹ I primi passi in questa direzione sono avvenuti con l'approvazione della direttiva 22/2002/CE che tutela gli utenti, come modificata dal successivo *Telecom Package* del 2009, e, da ultimo, con il Regolamento UE *Connected Continent* del Parlamento europeo e del Consiglio, 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione. Si segnala, inoltre, il regolamento n. 531/2012, sulla abrogazione graduale dei sovrapprezzi di roaming al dettaglio.

discriminatorio del traffico nella fornitura dei servizi di accesso a Internet e i relativi diritti degli utenti finali»³². In ciò si apprezza la pregnanza del principio della neutralità della rete per garantire un Internet aperto ovvero si pone il problema principale del *traffic management* o gestione di traffico dei dati fluttuanti in rete. Infatti, vi possono essere sia ragioni tecniche, sia commerciali, e anche politiche, che inducono i fornitori di rete e gli operatori a manipolare il traffico di rete dei dati. Se però la manipolazione del traffico dei dati in rete può essere giustificata in determinati casi eccezionali come le questioni di sicurezza pubblica o di congestione tecnologica, purché siano casi eccezionali sia per la brevità del caso, sia per ragioni d'interesse preminente secondo il criterio del *best effort*, non si ammettono deviazioni nella gestione del traffico per ragioni di carattere commerciale.

Per fronteggiare questi casi di *mala gestio* della rete, il regolamento vi dedica l'intero articolo tre, rubricato "Salvaguardia dell'accesso a un'Internet aperto", ove al primo comma si dispone che «gli utenti hanno il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, dal momento che, ai sensi del terzo comma, i fornitori di servizio di accesso a Internet, sono obbligati ad adottare misure di gestione ragionevole del traffico dei contenuti [...]», le quali «devono essere trasparenti, non discriminatorie e proporzionate». Il criterio di gestione ragionevole del traffico corrisponde a quello del *best effort* o di ragionevolezza informatica, cioè l'instradamento dei dati risponde alla tipologia di categoria di appartenenza, per cui dati uguali devono essere trattati ugualmente, dati diversi devono essere trattati diversamente. Ovviamente, come si dispone nel quarto comma dell'art. 3, si impedisce ai fornitori di bloccare, rallentare, alterare, limitare interferire con l'accesso alle informazioni in Internet degli *users* «degradando o discriminando tra contenuti specifici»³³.

Si nota sin da subito che l'Ue persegue il suo obiettivo del mercato unico digitale, c.d. *Digital Single Market*, congegnando un sistema di collaborazione tra pubblico e privato, perché affida ai fornitori dei servizi digitali il compito di garantire l'effettività dei diritti degli *users*, permettendo a questi ultimi comunque di perseguire i propri interessi economici, purché ciò non deprima lo standard di qualità che devono comunque garantire al servizio di accesso alla pluralità di dati e informazioni. Il Regolamento nell'art. 3, par. 5, opera un bilanciamento tra libertà d'impresa e tutela della qualità del servizio per gli utenti. L'operato dei privati in questo settore è posto così sotto il controllo delle Autorità nazionali, alle quali il regolamento demanda il potere regolamentare di

³² Considerando 1, del Regolamento UE 2015/2120.

³³ Art. 4, comma IV, del Regolamento UE 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, 25 novembre 2015. *Ex multis*, E. Biasin, "Router Freedom" e "Modem Libero". Il diritto di accesso a Internet, la neutralità della rete ed il diritto di scegliere il proprio terminale, in *Rivista di diritto dei media*. Medialaws, 6 ottobre 2020.

imporre «requisiti concernenti le caratteristiche tecniche, i requisiti minimi di qualità del servizio e altre misure adeguate e necessarie a uno o più fornitori di comunicazioni elettroniche al pubblico, incluso ai fornitori di servizi di accesso a internet» (art. 5).

Quel che preme sottolineare è che il ruolo delle *Agencies* pare essere cruciale, perché esse devono monitorare il comportamento dei fornitori di servizi, affinché queste garantiscano uno *standard* di qualità del servizio di accesso alla rete *rectius* alla pluralità di informazioni, che fungerà da parametro di giudizio per i casi che si dovessero presentare. Infatti, è la diversa qualità del servizio di accesso alla pluralità delle informazioni in rete che potrebbe interferire con l'esercizio dei diritti di informazione degli *users*, nonché aumentare il fenomeno della *bubble democracy* perché il singolo, non potendo accedere a una pluralità di informazioni, rimarrebbe altrimenti radicato nella "bolla" filtrata sulla base delle sole preferenze espresse. Verrebbe così negato di fatto il beneficio del confronto tra opinioni diverse, che è l'essenza della democrazia partecipativa secondo l'insegnamento di Pizzorusso.

Mimma Rospi
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Pisa
mimmarospi02@gmail.com