

LA E-PARTICIPATION E I PROCESSI DI ELABORAZIONE E REVISIONE COSTITUZIONALE

Tania Abbiate

*Dottoranda in Istituzioni e diritto dell'economia nell'Università degli
Studi di Siena*

I numerosi processi di revisione costituzionale e di elaborazione di nuovi testi costituzionali avviati recentemente mostrano un crescente ricorso alla partecipazione popolare. Tale tratto rappresenta un elemento decisivo del costituzionalismo contemporaneo, il quale trova espressione anche attraverso la Rete, tanto che è possibile parlare di e-participation.

Il presente contributo si propone di elaborare alcune riflessioni a riguardo. Dopo aver preso in considerazione le basi normative di tale strumento, il saggio si concentrerà sulle principali modalità di partecipazione; successivamente verranno avanzate alcune considerazioni in merito all'effetto della partecipazione popolare sul testo costituzionale e si procederà a considerare tanto le potenzialità della rete, quanto le sue problematicità.

The first years of the 21st century showed a renewed interest in mechanisms of constitution-making, both through the form of adoption of a new Constitution and through that of constitutional amendment.

Both are characterized by an emphasis on public participation, that appears to be facilitated by the web. Moving from the empirical level, this paper aims to reflect on the issue of e-participation in constitution-making processes. After a reflection about the legal sources of these forms of participation, an account will be given of the main instruments of e-participation and the impact it on the Constitutional text will be thereafter considered.

Finally, the paper will attempt a general evaluation of the phenomenon, considering that, although the web presents many advantages, it is still characterized by some problematical issues.

Sommario:

1. Introduzione
2. Le basi normative della e-participation
3. Le modalità partecipative: un'analisi empirica
4. L'impatto della e-participation
5. Riflessioni conclusive

1. Introduzione

Il ventunesimo secolo sembra aver aperto una nuova “stagione costituente”¹: in contesti assai diversi e per effetto di differenti motivazioni, assistiamo infatti a numerosi processi di revisione costituzionale e di elaborazione di nuove Costituzioni². Questi procedimenti sono accumulati dalla valorizzazione della dimensione partecipativa³, la quale appare particolarmente favorita dall’evoluzione tecnologica. L’osservazione empirica di alcune recenti esperienze costituzionali mostra in particolare un crescente ricorso alla Rete.

Il recente processo di revisione della Costituzione islandese del 1944 è esemplificativo di tale fenomeno: esso è stato avviato in seguito alla crisi economica che ha colpito il Paese nel 2008 e alla vasta mobilitazione popolare che ne scaturì ed ha destato l’interesse di molti studiosi⁴, sia per quanto riguarda l’alto grado di coinvolgimento popolare che per gli sviluppi

¹ Si prende ispirazione dall’analogia espressione “attivismo costituente” utilizzata da Eleonora Ceccherini in relazione agli sviluppi costituzionali della seconda metà del ’900. Cfr. CECCHERINI, *La codificazione dei diritti nelle recenti costituzioni*, Milano, 2002, 8.

² Considerazioni analoghe, del resto, si ritrovano anche in SUTEU, *A New Form of Direct Democracy: Constitutional Conventions in the Digital Era*, in *Research Paper Series*, No 2014/39, University of Edinburgh, School of Law, 2014, 1-18. Sul punto si veda anche: CLAES, *The Changing Rules of Constitutional Change*, in LAWTE (a cura di), *Liber Amicorum W Tom Eijsbouts*, Amsterdam, 2011, 91-105.

³ Tale tratto del costituzionalismo più recente è stato messo in luce da numerosi autori. Mila Verseeg ha ad esempio affermato: «there has been a strong trend toward participatory procedures in constitution-making and there exists a growing consensus that such participation is the wave of the future». Cfr. VERSTEEG, *Unpopular Constitutionalism*, in *Indiana Law Journal*, vol. 89, 2014, 1143. Dello stesso tenore anche le parole di Cheryl Saunders, la quale afferma: «there is now, effectively, a universal acceptance that the authority for a Constitution must derive, in one way or another, from the people of the State concerned». Cfr. SAUNDERS, *Constitution-making in the 21st century*, in *International Review of Law*, vol. 4, 2012, 2. Analogamente Monica Claes afferma: «Yet, it may well be that the standard of popular involvement is now higher than before, and that in order to be considered legitimate, ‘significant’ constitutional amendments, require a more intense level of popular involvement». Cfr. CLAES, *The Changing Rules of Constitutional Change*, cit., 101. Michael Rosenfeld parla di «putting the People back in the Constitution». Cfr. ROSENFELD, *Putting the People back in the Constitution: On Arab popular revolt and her acts of defiance*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, 2010, 685–689.

⁴ Cfr. tra i molti almeno: SCIANNELLA, *Il processo costituente islandese e la democrazia 2.0*, in DI MARCO - RICCI - SCIANNELLA (a cura di), *La democrazia partecipativa nell’esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile*, Napoli, 2012, 53-79; BERGSSON - BLOKKER, *The Constitutional Experiment in Iceland*, in POCZA (a cura di), *Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?*, Baden-Baden, 2013, 1-16.

inattesi che esso ha avuto, primo fra tutti il fatto che il procedimento si è arenato in Parlamento⁵. Nell’ottica di questo contributo, ciò che rileva maggiormente è il fatto che il processo islandese ha prestato molta attenzione al coinvolgimento dei cittadini: oltre a prevedere modalità di partecipazione fisica, come la convocazione di incontri pubblici⁶ e due referendum popolari sul progetto di revisione costituzionale⁷, esso è stato caratterizzato per un ampio ricorso alla Rete, tanto che la bozza è stata discussa ed elaborata sui *social network* di massa come *facebook* e *twitter*, e per questo è stata definita “*the first crowdsourced constitution*”⁸.

Oltre al caso islandese anche altre esperienze costituzionali contemporanee hanno fatto ricorso alla Rete. Un esempio è rappresentato dal processo di revisione della Costituzione irlandese del 1937⁹. Nel 2012 è stata convocata una *Constitutional Convention* composta da: 100 membri, di cui 66 cittadini selezionati dal registro elettorale in maniera casuale, prestando attenzione ad assicurare la massima rappresentatività del corpo elettorale per età, genere, regione di residenza, ecc.; 33 rappresentanti politici, nominati dai gruppi parlamentari; e un Presidente di nomina governativa *super partes*.

⁵ Nell’aprile 2013, il Parlamento ha modificato la procedura di revisione costituzionale inizialmente prevista e conseguentemente il processo ha subito una battuta di arresto: il novellato art. 79 della Costituzione del 1944 prevede infatti lo scioglimento del Parlamento in seguito all’approvazione della proposta di revisione costituzionale cui deve seguire un’approvazione da parte della maggioranza dei 2/3 dei membri del neo-eletto Parlamento; successivamente, è prevista l’indizione di un referendum popolare in cui, oltre all’approvazione del 50% più uno dei votanti, si aggiunge il requisito che i votanti favorevoli siano almeno il 40% di tutti gli aventi diritto al voto. Cfr. BERGSSON - BLOKKER, *The Constitutional Experiment in Iceland*, cit., 12.

⁶ Cfr. MEUWESE, *Popular constitution-making*, in GALLIGAN - VERSTEEG (a cura di), *Social and Political Foundation of the Constitutions*, New York, 2013, 469 ss.

⁷ La procedura di revisione derogava dell’art. 79 della Costituzione del 1944 il quale non prevedeva l’elezione di un organo incaricato di proporre le modifiche costituzionali, ma disponeva che una legge di revisione costituzionale fosse approvata una prima volta dal Parlamento in carica e, in seguito al suo scioglimento, dal nuovo Parlamento. Il procedimento di revisione derogatorio prevedeva un referendum consultivo sul progetto di revisione costituzionale e un referendum costituzionale per l’approvazione definitiva del testo della Costituzione in seguito alla deliberazione positiva del Parlamento.

⁸ Cfr. *Icelanders back first ‘crowdsourced constitution’*, 22-10-2012, consultabile all’indirizzo: <http://www.euractiv.com/enlargement/icelanders-opens-way-crowdsource-news-515543>. Il termine *crowdsourcing* è stato recentemente coniato (2006) e deriva dall’unione dei termini “crowd” (folla) e “outsourcing” (esternalizzazione di una parte delle proprie attività). L’accento è posto non tanto al significato che il secondo lemma assume in campo economico ed aziendale quanto alla possibilità di utilizzare i contributi della folla per uno scopo specifico.

⁹ Cfr. SUTEU, *A New Form of Direct Democracy: Constitutional Conventions in the Digital Era*, cit., 9 ss.

L'organo è stato incaricato di elaborare raccomandazioni in merito a: la riduzione del mandato presidenziale, l'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo, la revisione del sistema elettorale, il diritto di voto per i cittadini residenti all'estero, il matrimonio omosessuale, il ruolo costituzionale della donna e la questione della partecipazione femminile nella sfera pubblica, la rimozione del reato di blasfemia dalla Costituzione. A tal fine la *Constitutional Convention* ha organizzato degli incontri pubblici per promuovere la partecipazione dei cittadini e le sedute plenarie dell'organo sono state riprese in *streaming* e trasmesse in tempo reale sul sito web, tramite il quale era inoltre possibile inviare pareri¹⁰. L'esperienza è a tal punto innovativa che secondo alcuni autori essa è esemplificativa di una modalità di revisione costituzionale partecipativa¹¹.

Anche la proposta di riforma costituzionale italiana del 2013 è stata accompagnata da una consultazione *online* promossa dal Ministro per le Riforme Costituzionali e i risultati sono confluiti in un rapporto pubblicato il 29 novembre 2013 e consegnato al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio, ai Presidenti di Camera e Senato e ai Presidenti delle Commissioni Affari Istituzionali¹².

L'utilizzo della Rete per promuovere la partecipazione popolare nei procedimenti di elaborazione delle Carte costituzionali o di revisione di quelle vigenti è senz'altro più frequente e rilevante negli ordinamenti democratici, che tendono per natura a favorire – o quanto meno a non impedire – la partecipazione. È chiaro dunque che il ricorso al *web* assume significato ben diverso a seconda della democraticità del contesto in cui opera, sebbene essa non sia priva di valore intrinseco. In effetti, laddove il livello di democrazia è particolarmente basso, non è raro che sia ridotto

¹⁰ La *Constitutional Convention* ha concluso i suoi lavori nel marzo 2014 ed ha elaborato un rapporto finale che è stato reso pubblico. Esso è consultabile all'indirizzo: <https://www.constitution.ie/AttachmentDownload.ashx?mid=55f2ba29-aab8-e311-a7ce-005056a32ee4>.

¹¹ Le *Constitutional Convention* sarebbero caratterizzate dal fatto di essere organi assembleari composti da cittadini selezionati in maniera casuale convocati per discutere questioni costituzionali, che integrano il tradizionale sistema di democrazia rappresentativa e attribuiscono un ruolo centrale ai cittadini e all'attività deliberativa. Cfr. FARRELL - O'MALLEY - SUITER, *Deliberative Democracy in Action Irish-Style: The 2011 We The Citizen Pilot Citizen's Assembly*, in *Irish Political Studies*, vol. 28, n.1, 2013, 101-102. La fortuna di tale modello è testimoniata dalla proposta avanzata dal Governo scozzese nel *White Paper on Scottish Independence* di novembre 2013 di convocare una *Constitutional Convention*.

¹² La consultazione si articolava in tre fasi: in una prima fase i cittadini erano chiamati a rispondere ad un questionario breve, in una seconda fase essi erano inviati a rispondere ad un questionario di approfondimento, ed infine essi erano sollecitati a presentare dei commenti. Il rapporto è consultabile all'indirizzo: <http://governo.it/backoffice/allegati/73904-9083.pdf>.

anche l'accesso alla Rete, uno strumento che per sua natura risulta poco gradito ai regimi autocratici o totalitari; di conseguenza in tali contesti un utilizzo di strumenti partecipativi attraverso internet risulta meno probabile. In aggiunta a ciò, come si diceva, la partecipazione in sé è assai diversa a seconda della democraticità del sistema in cui opera: laddove la democrazia non c'è, o comunque non è sostanziale, quella che viene promossa come partecipazione finisce spesso per essere poco più di una deriva plebiscitaria.

Sebbene quindi il carattere democratico del contesto sia senza dubbio rilevante, la definizione di tale aspetto presenta numerose problematiche e dipende in larga parte dalle variabili di riferimento¹³. Senza voler sviscerare eccessivamente un argomento tanto complesso e delicato, può essere utile notare che esistono alcuni indicatori chiave identificati da organizzazioni sovranazionali o internazionali¹⁴, che tuttavia non verranno presi in considerazione nel presente lavoro, il cui obiettivo è quello di analizzare un particolare fenomeno, quello della *e-participation* nei processi di elaborazione e revisione costituzionale.

Tenendo a mente queste considerazioni, occorre notare che la *e-participation*¹⁵ non è un tratto caratteristico esclusivamente delle democrazie consolidate. Particolarmente emblematica a riguardo è l'esperienza sudanese: in seguito alla secessione del Sud Sudan del 2011, il Sudan ha infatti intrapreso un processo di revisione costituzionale della Costituzione *ad interim* istituita con gli accordi di pace del 2005. Nell'ambito di questo procedimento, un gruppo di organizzazioni non governative (ONG) e cittadini ha promosso la *Sudanese Initiative for Constitution Making*,

¹³ Tale argomento è invero oggetto privilegiato di studio della scienza politica. Per una riflessione giuscomparatista della problematica si veda PEGORARO, *Costituzioni e democrazia: riflessioni critiche su definizioni e classificazioni nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2014, 249-304.

¹⁴ Basti in questa sede sottolineare che le Nazioni unite, in una risoluzione della Assemblea generale del 2004, hanno stabilito sette aspetti che risultano fondamentali per considerare democratico un ordinamento. Essi consistono nella separazione e nell'equilibrio dei poteri, nell'indipendenza del potere giudiziario, nel carattere pluralistico del sistema partitico, nel rispetto del *rule of law*, nella trasparenza dell'Amministrazione, nel carattere pluralistico e indipendente dei media e nella garanzia dei diritti fondamentali. Un ulteriore strumento per valutare il tasso di democraticità è offerto dai rapporti annuali pubblicati da *think-tank* riconosciuti internazionalmente che hanno messo a punto degli indicatori per misurare il tasso di democraticità, come Freedom House o Polity IV.

¹⁵ Per *e-participation* intendiamo la predisposizione di canali telematici che consentono alla cittadinanza e alle organizzazioni non governative di esprimersi sulle decisioni pubbliche che li riguardano. Cfr. EUROPEAN UNION, *E-participation Best Practice Manual*, 2012, consultabile all'indirizzo: http://eparticipation.eu/wp-content/uploads/2012/10/eCitizeni_manuaal_A4_ENGLISH-1.pdf.

un'iniziativa volta a promuovere la partecipazione popolare nel procedimento di revisione costituzionale che si è avvalsa di internet¹⁶. Analogamente, anche le recenti esperienze costituzionali dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo hanno mostrato forme di *e-participation*. L'esperienza tunisina è esemplificativa di tale fenomeno: il processo di elaborazione della nuova Costituzione approvata a larga maggioranza nella notte tra il 26 e il 27 gennaio 2014 (200 voti favorevoli su 216) ha suscitato un'ampia mobilitazione sui *social media* e la Rete ha costituito un importante strumento di partecipazione.

Da questa panoramica emerge quindi che la Rete rappresenta uno strumento di partecipazione ampiamente utilizzato, tanto nei processi di elaborazione e revisione costituzionale quanto nei processi decisionali in generale¹⁷. Nel presente lavoro, però, ci si soffermerà sui processi di elaborazione e revisione costituzionale, sulla base dell'osservazione che in questi ultimi la partecipazione assume un significato diverso rispetto a quanto accade per la partecipazione al processo legislativo ordinario, in ragione della sostanziale diversità dell'atto stesso che è interessato dal coinvolgimento popolare. Mentre infatti nel caso del procedimento legislativo ordinario, l'eventuale partecipazione popolare riguarda l'elaborazione della legge o di una fonte di rango inferiore, nel caso del processo di elaborazione/revisione costituzionale, l'atto interessato dalla partecipazione è la Costituzione stessa, che rappresenta la fonte suprema dell'ordinamento, alla quale tutti gli altri atti devono conformarsi. Si tratta dunque di un caso nel quale il coinvolgimento popolare, favorito dalla *e-participation*, assume particolare rilevanza. A questo proposito, si può giustamente osservare che i processi di elaborazione e revisione della Costituzione sono formalmente – e secondo molti anche sostanzialmente –

¹⁶ Cfr. ABDELGABAR, *International Law and Constitution Making Process: The Right to Public Participation in the Constitution Making Process in Post Referendum Sudan*, in *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 46, 2013, 149-150.

¹⁷ Tale tratto è evidente ad esempio dalla sezione monografica “Democrazia diretta e partecipazione popolare nell'età di *Internet*” curata da Elisabetta Palici di Suni sulla rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. IV, 2014, 1543-1812. Il crescente ricorso alla Rete ha portato all'elaborazione di una ricca letteratura a riguardo. Cfr. *ex plurimis*: COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in www.giurcost.it, 2012; RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, 1995; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso*, Napoli, 2011, 23-44; PASSAGLIA, *Diritto di accesso ad Internet e giustizia costituzionale. Una (preliminare) indagine comparata*, in PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso*, cit., 59 ss.; NISTICÒ - PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione. Atti del convegno svoltosi a Pisa il 21 e 22 novembre 2013*, Torino, 2014; AZZARITI, *Internet e costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2011.

differenti fra loro, eppure qui sono accomunati in un'unica indagine. Ciò avviene proprio in funzione dell'osservazione appena enunciata: entrambi i processi, infatti, vanno a toccare la Legge fondamentale dell'ordinamento e possono essere dunque accomunati dalla necessità di godere di un ampio coinvolgimento popolare.

Occorre tuttavia notare che la reale capacità del web di garantire un ampio coinvolgimento popolare nelle decisioni di carattere costituzionale dipende da vari fattori, tra cui spiccano in particolare il contesto di riferimento, le modalità di partecipazione predisposte e la fase in cui essa interviene: proprio su questi fattori si soffermerà il presente contributo, che si propone di analizzare il fenomeno in chiave critica, individuando le potenzialità e i limiti della *e-participation* nei processi di elaborazione e revisione costituzionale; a tal fine, partendo dal dato empirico, sarà adottato il metodo dei "casi paradigmatici"¹⁸.

Prima di affrontare il tema, occorre tuttavia chiarire cosa si intende per partecipazione nei processi di elaborazione e revisione costituzionale. L'espressione *partecipazione popolare* è utilizzata in senso lato per descrivere varie modalità di interazione dei singoli, in forma individuale e associata, con gli organi incaricati di revisionare o elaborare il testo costituzionale. Un processo *partecipativo*, invece, è descrivibile come un processo inclusivo che permette alle varie componenti della società di esprimersi, anche attraverso organismi intermedi, durante la fase di elaborazione e revisione della Costituzione: è in presenza di queste condizioni che si può parlare di partecipazione anche in senso stretto. Ne consegue che la presenza di strumenti che consentano la partecipazione in senso lato non comporta necessariamente un processo caratterizzabile come *partecipativo*, poiché tali strumenti possono essere assai diversi fra loro e la capacità di esprimersi che essi garantiscono ai cittadini varia (anche di molto) a seconda delle differenti modalità di partecipazione, che occorre quindi osservare in maniera più approfondita¹⁹. Il diverso grado di coinvolgimento popolare offerto dai vari strumenti partecipativi è particolarmente evidente qualora ci si concentri in particolar modo sulle forme di *e-participation*. Il semplice allestimento di un sito internet informativo non consente ad esempio una reale possibilità di partecipazione, ma rappresenta piuttosto un prerequisito per consentire ai cittadini di

¹⁸ Il metodo di selezione dei "casi paradigmatici" consiste nel fare riferimento a casi considerati rappresentativi di una classe più ampia. Cfr. HIRSHL, *The question of case selection in comparative constitutional law*, in *American Journal of Constitutional law*, vol.53, 2005, 125-155.

¹⁹ *Infra*.

esprimere il proprio parere informato in merito al procedimento²⁰; le consultazioni *online* e la possibilità di inviare commenti e proposte *on-line* agli organi incaricati della stesura o della revisione del testo costituzionale costituiscono invece forme di *e-participation* attiva.

2. Le basi normative della partecipazione elettronica

L'indagine giuscomparatista della *e-participation* nei processi di elaborazione e revisione costituzionale non può che occuparsi delle basi giuridiche del fenomeno. In quest'ottica, ciò che emerge dal dato empirico è che in alcuni casi il ricorso alla Rete è normato, mentre in altri casi non lo è.

Questa macro-distinzione può essere espressa anche nei termini di partecipazione formale o dall'alto (*top-down*), quando la partecipazione è prevista da atti normativi dello Stato o è comunque promossa dall'autorità pubblica, e partecipazione informale o dal basso (*bottom-up*) nei casi in cui essa è promossa da entità non istituzionali, come le organizzazioni internazionali e le organizzazioni non governative. Tuttavia, anche in quest'ultimo caso non è possibile né considerare la partecipazione come avulsa dal contesto giuridico, né ignorare il suo impatto sul processo.

Per mettere in luce la diversa base normativa della partecipazione nelle singole esperienze costituzionali, è utile prendere in esame i casi più esemplificativi fra quelli sopra richiamati.

Un esempio di esperienza costituzionale in cui la partecipazione è disciplinata da un atto normativo è rappresentato dal processo di revisione costituzionale islandese: l'art. 20 del *Act on a Constituent Assembly* 90/2010²¹ disponeva infatti la creazione di un sito web e l'attivazione di altri

²⁰ Nel definire le iniziative informative forme di partecipazione passiva occorre precisare che l'orientamento maggioritario in dottrina esclude il profilo informativo dalla dimensione partecipativa, ritenendolo piuttosto una fase propedeutica alla partecipazione vera e propria. Cfr. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, 2012, 73. Pur riconoscendo la validità di tale lettura, l'interpretazione della dimensione informativa come forma di partecipazione passiva si spiega col fatto che, benché il principio della trasparenza e dell'accessibilità ai lavori degli organi pubblici dovrebbero essere propri di ogni ordinamento democratico, molte esperienze costituzionali del passato (il caso più celebre è quello della Convenzione di Filadelfia), nonché più recenti (si pensi al processo di elaborazione della Costituzione ungherese del 1997 o alla revisione costituzionale marocchina del 2011), sono state caratterizzate dal principio della segretezza e non hanno prestato attenzione al coinvolgimento popolare, il quale passa necessariamente attraverso la condivisione delle informazioni. Sul tema della segretezza e pubblicità dei lavori costituenti si veda ELSTER, *Argomentare e negoziare*, Milano, 2005.

²¹ L'*Act on a Constituent Assembly* 90/2010 del 16 giugno 2010 rappresenta l'atto con cui ha preso formalmente avvio il processo di revisione costituzionale.

strumenti informatici che rendessero pubblici i lavori della Assemblea costituente e favorissero la partecipazione popolare. Questa disposizione è stata rispettata anche dal Consiglio costituzionale, l'organo istituito dalla risoluzione parlamentare del 6 aprile 2011 in seguito all'annullamento dei risultati delle elezioni per l'Assemblea costituente da parte della Corte suprema per alcune problematiche nelle operazioni di voto²².

Analogamente, nel caso del processo di revisione della Costituzione irlandese, la diretta *streaming* delle sedute plenarie sul sito web della *Constitutional convention* era prevista dal regolamento interno dell'organo (art. 1) e lo stesso atto istitutivo dell'organo prevedeva che esso potesse invitare e accettare proposte da tutti i soggetti interessati²³.

Il caso sudanese è invece paradigmatico della natura *bottom-up* della partecipazione nel processo di revisione costituzionale. La *Sudanese Initiative for Constitution Making* è stata promossa infatti da alcune associazioni della società civile col supporto del programma delle Nazioni unite per lo sviluppo (UNDP).

L'esperienza tunisina si presenta invece come caso intermedio, in cui la *e-participation* è stata promossa sia dall'alto che dal basso. Da un lato, l'Assemblea nazionale costituente (ANC), eletta a suffragio universale il 23 ottobre 2011, ha creato un sito web ufficiale dedicato ai lavori dell'organo, che prevedeva anche la possibilità di inviare proposte e commenti; dall'altro alcune associazioni della società civile hanno istituito dei siti web informativi e dei canali per la discussione *online*²⁴.

Passando dall'analisi delle esperienze empiriche alla riflessione teorica, ciò che emerge è che quando la partecipazione è normata, essa può essere prevista da una grande varietà di norme, quali ad esempio disposizioni del regolamento interno dell'organo costituente e risoluzioni dell'assemblea costituente nel caso dei processi costituenti. Allo stesso tempo, un tratto che accomuna gran parte dei processi è la combinazione di modalità partecipative *top-down* e modalità *bottom-up*, come nel caso tunisino.

²² La Corte suprema ha annullato i risultati elettorali il 25 gennaio 2011 a causa dell'identificabilità delle schede elettorali e della violazione del principio di segretezza del voto. In seguito alla decisione della Corte, il 6 aprile 2011, il Parlamento ha formato il Consiglio costituzionale, un organo composto dai 25 membri eletti nelle elezioni per l'Assemblea costituente annullate.

²³ *Resolution of the Houses of the Oireachtas of July, 2012*, consultabile all'indirizzo: https://www.constitution.ie/Documents/Terms_of_Reference.pdf.

²⁴ L'esempio principale è rappresentato dal osservatorio dei lavori dell'Assemblea nazionale costituente *Marsad* creato dall'associazione *Al Bawsala*, consultabile all'indirizzo: www.marsad.tn.

Sempre rimanendo nell'ambito della riflessione sulla base normativa della partecipazione, occorre notare l'influenza del diritto internazionale sul diritto costituzionale²⁵. Numerosi trattati e altre fonti di *soft law* sanciscono infatti il diritto «a prendere parte alla condotta degli affari pubblici»²⁶ e il Comitato dei diritti umani dell'ONU ha affermato che questo diritto comprende anche il procedimento di elaborazione e modifica della Costituzione²⁷. Questa interpretazione estensiva ha quindi portato parte della dottrina a ritenere che il diritto internazionale imponga agli Stati di rispettare il diritto dei cittadini a partecipare ai processi costituzionali²⁸. Appare tuttavia più corretto considerare la partecipazione popolare in tale ambito una *best practice* internazionale, una nozione che indica «areas that are not governed by a binding international treaty or norm, and that do not relate to fund rights, but on which scholars, officials and practitioners alike universally accept that specific practices are preferable to others»²⁹. In questo senso la partecipazione nei processi costituzionali rappresenterebbe una sorta di standard internazionale emergente, che andrebbe ad aggiungersi ad alcune condizionalità internazionali già consolidate, come la previsione e

²⁵ Cfr. tra i tanti: MEZZETTI - PIZZOLO (a cura di), *Diritto costituzionale transnazionale*, Bologna, 2013; DOBNER - LOUGHLIN (a cura di), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford, 2010.

²⁶ Il riferimento principale è rappresentato dall'art. 25 lett. a) del Patto delle Nazioni unite sui diritti civili e politici del 1966, il quale è stato interpretato dal Comitato dei diritti umani dell'ONU come comprendente anche i processi di elaborazione di una nuova Costituzione. Cfr. UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, par. 6. Lo stesso Comitato dei diritti umani, nel caso Marshall c. Canada del 1991, ha stabilito che l'art. 25 lett. a) del Patto sui diritti civili e politici impone agli Stati di adottare misure volte a garantire la partecipazione delle comunità interessate, ma lascia loro la facoltà di definire le modalità del coinvolgimento, le quali tuttavia non devono porre restrizioni irragionevoli ed essere discriminatorie. Cfr. UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *CCPR/C/43/D/205/1986*, par. 5.5.

²⁷ Cfr. UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, par. 6.

²⁸ HART, *Constitution Making and the Right to Take Part in a Public Affair*, in MILLER - AUCOIN (a cura di), *Framing the State in Times of Transition*, Washington DC, 2010, 26-27

²⁹ AL-ALI, *Constitutional drafting and external influence*, in GINSBURG - DIXON (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, 2011, 87.

l'organizzazione di elezioni democratiche (art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo)³⁰.

3. Le modalità partecipative: un'analisi empirica

Se da un lato è evidente che quasi ogni esperienza costituzionale contemporanea fa ormai ricorso alla Rete, anche soltanto per evitare di apparire anacronistica, è possibile individuare diversi gradi di *e-participation* sia a seconda del tipo di mezzo tecnologico utilizzato (ad esempio, sito informativo o consultazione *online*, come si è accennato sopra) che della fase del processo in cui esso è attivato. A tal fine richiamiamo ancora una volta alcune esperienze sopra menzionate.

La consultazione *online* promossa in Italia dal Ministero per le Riforme costituzionali appare un caso paradigmatico di strumento in grado di fornire una *e-participation* limitata, poiché i cittadini sono stati invitati a partecipare ad un sondaggio che aveva come funzione principale quella di informare i rappresentanti politici circa il punto di vista dei cittadini sulle materie costituzionali che si desiderava revisionare. La consultazione è stata promossa nella fase prodromica al processo di revisione e non è stata preceduta da una campagna di educazione pubblica sui temi oggetto di discussione. Solo l'ultima fase della consultazione consentiva inoltre l'espressione libera dei cittadini, svincolata cioè dal fatto di rispondere a domande già formulate.

Al contrario, le modalità elettroniche promosse nell'ambito del processo di riscrittura della Costituzione islandese hanno consentito ai cittadini di esprimersi liberamente non solo nella fase dell'iniziativa, ma anche in quella deliberativa. Il Consiglio costituzionale ha inoltre predisposto numerosi canali telematici, come il sito ufficiale e i *social network*, i quali hanno rappresentato sia una fonte di informazione che uno strumento di partecipazione attiva. L'innovativo processo di revisione irlandese è invece paradigmatico dell'utilizzo della diretta *streaming* per consentire la trasparenza dei lavori.

Un altro strumento elettronico che permette ai cittadini di esprimersi sul testo costituzionale è il forum di discussione, una modalità promossa ad

³⁰ DECHAUX, *La légitimation des transitions constitutionnelles*, in DANELCIUC-COLODROVSKI - PHILIPPE (a cura di), *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles : quelles solutions pour une meilleure gestion des fins de conflit?*, Bayonne, 2014, 170.

esempio da alcune associazioni tunisine che hanno consentito l'emergere di un dibattito online³¹.

Occorre tuttavia notare che anche nei processi partecipativi sopra richiamati il coinvolgimento dei cittadini è stato generalmente realizzato anche attraverso forme più tradizionali, come gli incontri tra membri dell'organo incaricato della (ri)scrittura della Costituzione e gli elettori. Inoltre, i canali di partecipazione elettronica hanno mostrato alcuni limiti: il Consiglio costituzionale islandese è stato ad esempio accusato di aver risposto alle sollecitazioni provenienti dai cittadini in maniera sporadica e informale³², e se si considera il dato quantitativo, la partecipazione è stata limitata, dal momento che sulle varie piattaforme informatiche sono state presentate 360 proposte e 3.600 commenti³³. Nel caso della *Constitutional Convention* irlandese sono state invece notate carenze in materia di trasparenza dei lavori³⁴ e la società civile ha lamentato di non aver potuto partecipare direttamente al processo³⁵.

Tuttavia, a differenza del caso italiano, l'esperienza islandese e l'esperienza irlandese si distinguono per aver avuto sia un carattere informativo che un carattere di partecipazione attiva, testimoniato dalla possibilità di presentare proposte e commenti tramite la Rete senza la mediazione degli organi incaricati della revisione in tutte le fasi del processo. Ciò è avvenuto anche nel processo costituente tunisino, dove l'Assemblea costituente ha predisposto la possibilità di inviare commenti all'organo costituente sulla pagina ufficiale, quindi attraverso strumenti simili a quelli adottati dai processi irlandese e islandese. In Tunisia tuttavia l'utilizzo di questo canale è stato ridotto a causa della scarsa trasparenza dei lavori dell'organo e della mancata promozione di una campagna di sensibilizzazione in materia.

³¹ Si veda ad esempio <http://www.tunisie-constitution.org>.

³² Cfr. LANDEMORE, *Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment*, in *The Journal of Political Philosophy*, 2014, 22.

³³ *Opinion on the Draft New Constitution of Iceland Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013)*, CDL-AD(2013)010-e, 11 March 2013, consultabile all'indirizzo: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29010-e>, par. 116-130.

³⁴ La pubblicazione sul sito web dei verbali delle sedute non è stata infatti immediata. Cfr. LANDEMORE, *Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment*, cit., 23 ss.

³⁵ Cfr. Irish Council for Civil Liberties, *Developing a Model for Best Practice for Public Participation in Constitutional Reform*, 2012, disponibile all'indirizzo: <http://www.iccl.ie/news/2012/07/10/dozens-of-civil-society-groups-protest-exclusion-from-constitutional-convention-.html>.

I casi di maggior successo, ad esempio la *Constitutional Convention* irlandese, pur presentando alcune criticità, mostrano che la partecipazione popolare deve essere promossa non solo nella fase dell'iniziativa, ma anche in quella deliberativa, dove i cittadini hanno maggior possibilità di influire sul processo in corso. Inoltre, la promozione della partecipazione popolare nei processi di elaborazione e revisione costituzionale non implica affatto l'adozione del modello di democrazia diretta in sostituzione a quello della democrazia partecipativa, poiché in ogni caso la decisione finale spetta agli organi pubblici incaricati di ciò, con cui i cittadini interagiscono³⁶.

4. L'impatto della *e-participation*

La *e-participation* rappresenta una forma particolare di partecipazione popolare nei processi di elaborazione e revisione costituzionale e conseguentemente gli interrogativi sollevati dall'emergere del fenomeno riguardano anche questo strumento. Essi concernono principalmente due dimensioni: la legittimazione del testo costituzionale³⁷ e il contenuto della Costituzione stessa.

Per quanto riguarda la prima dimensione, che riguarda propriamente la percezione positiva del testo costituzionale da parte dei cittadini, occorre notare che tale effetto può derivare sia dall'approvazione del contenuto della Carta che dal giudizio favorevole circa il procedimento che ha portato alla sua adozione³⁸. È possibile a questo proposito concordare con la tesi secondo cui la dimensione procedurale ha assunto un'importanza decisiva per la legittimazione finale del processo di elaborazione/revisione costituzionale³⁹.

Se da un lato si può ritenere che i processi partecipativi facilitino l'aderenza del testo costituzionale ai valori culturali e civici dei destinatari e avvalorino, sotto il profilo procedimentale, l'affermazione del principio di sovranità popolare su cui si fonda lo Stato costituzionale di diritto, dall'altro

³⁶ Vedi *infra*.

³⁷ Si preferisce utilizzare l'espressione di legittimazione al posto di legittimità perché quest'ultima può riguardare anche solo il profilo della legalità formale.

³⁸ Cfr. DANN - AL-ALI, *The Internazionalized Pouvoir Constituant: Constitution-Making Under External Influence in Iraq, Sudan and East Timor*, in VON BOGDANDY - WOLFRUM, (cur), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 10, 2006, 454 ss.

³⁹ Cfr. GINSBURG - ELKINS - BLOUNT, *Does the Process of Constitution-Making Matter?*, in *Annual Review of Law and Social Sciences*, Vol. 5, n. 5, 2009, 201 ss.; ARATO, *Civil Society, Constitution, and Legitimacy*, Lanham, 2000, 231; WHEATLEY - MENDEZ (a cura di), *Patterns of Constitutional Design. The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*, Farnham, 2013.

occorre notare che il coinvolgimento popolare, da solo, non assicura che la Carta costituzionale si ponga come *pactum societatis*, poiché la partecipazione stessa può essere viziata⁴⁰ e la legittimazione del testo finale risulta dipendere da molteplici fattori e non solo dal coinvolgimento di più soggetti possibile.

Mettendo al centro dell'attenzione gli effetti della partecipazione sul contenuto delle singole Carte, occorre sottolineare che è fondamentale l'analisi della dimensione fattuale del processo costituente stesso e la lettura dei lavori preparatori. L'influenza della partecipazione risulta essere infatti spesso indiretta, poiché come è stato sottolineato «the content of constitutions depends on who sits at the table to hammer out their provisions»⁴¹, il quale può essere più o meno intenzionato ad accogliere il punto di vista dei cittadini.

Bisogna inoltre constatare che la partecipazione popolare non porta necessariamente a testi costituzionali che introducono istituti partecipativi nei processi decisionali in misura maggiore rispetto a quelli elaborati «da un corpo rappresentativo distinto e talvolta notevolmente separato dalla società di riferimento»⁴², come si sarebbe portati a pensare.

Un conciso quadro dei testi elaborati nel corso del processo tunisino e di quello islandese permette di mettere in luce tali ambiguità.

Le disposizioni costituzionali della Costituzione tunisina del 27 gennaio 2014 che rivelano maggiormente il carattere partecipato del processo costituente riguardano i diritti fondamentali, a riprova del fatto che la partecipazione non porta necessariamente all'introduzione di istituti di democrazia diretta in Costituzione. In particolare, l'articolo che testimonia maggiormente l'influenza della partecipazione sul processo costituente tunisino è l'art. 21 che sancisce il diritto di uguaglianza uomo-donna: esso rappresenta il frutto di una vasta mobilitazione popolare contro la proposta avanzata da alcuni esponenti del partito di maggioranza di matrice islamica *Ennahda* di introdurre la complementarietà di uomo e donna al posto dell'uguaglianza. Anche la formulazione dell'art. 46 che impone allo Stato di garantire, promuovere e sviluppare i diritti delle donne e stabilisce che lo Stato deve facilitare la partecipazione delle donne negli organi elettivi risulta

⁴⁰ Il carattere viziato della partecipazione può dipendere da vari fattori, ad esempio il fatto di non prevedere forme di partecipazione attiva o il fatto di essere una mera operazione di facciata.

⁴¹ Cfr. CAREY, *Does It Matter How a Constitution Is Created?*, in Barany - Moser (cur), *Is Democracy Exportable?*, New York, 2009, 177.

⁴² Cfr. U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni «partecipate»: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, vol. 3, 2013, 691.

essere il risultato della partecipazione popolare ed in particolare dell'attivismo delle associazioni femministe.

Il contributo della società civile al procedimento di elaborazione della Carta costituzionale si riscontra però anche in molte altre disposizioni costituzionali, introdotte in seguito ad un'azione di *lobbying*, quali ad esempio: l'art. 2 che sancisce che «La Tunisia è uno Stato civile basato sulla cittadinanza, la volontà popolare e lo Stato di diritto»; l'art. 6 che afferma la libertà di coscienza, l'art. 49 che enuncia il principio di proporzionalità nel caso della limitazione dei diritti fondamentali, e l'art. 106 che sancisce il principio di indipendenza della magistratura.

Il progetto di Costituzione islandese si presenta invece come caso intermedio, poiché da un lato conferma l'idea che la partecipazione popolare porti all'introduzione di istituti che consentono una partecipazione diretta dei cittadini nel processo decisionale, quali l'iniziativa legislativa popolare (art. 66), il referendum abrogativo (art. 65) e il referendum consultivo per la partecipazione ad organizzazioni internazionali che comportino trasferimenti di sovranità (art. 111)⁴³; dall'altra le disposizioni che risultano essere maggiormente il frutto della partecipazione sono quelle che riguardano il diritto di accesso alla Rete e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 14), nonché la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali (preambolo e art. 34).

Per quanto riguarda l'impatto della partecipazione sul contenuto delle Carte costituzionali occorre richiamare anche il rischio, denunciato da parte della dottrina, che tale metodologia di elaborazione costituzionale porti a «constitutions that look to an era long gone, with little connection to national or international social or economic realities, widening the gap between the constitution and society»⁴⁴. La partecipazione popolare al processo di elaborazione o revisione costituzionale è suscettibile infatti di comportare un sovraccarico di rivendicazioni e, qualora gli organi decisori non siano capaci di operare una attenta selezione delle istanze provenienti dai cittadini, la Costituzione rischia di configurarsi come un contenitore di aspirazioni irrealizzabili. Per evitare che la partecipazione popolare porti a testi privi di ogni effettività, è fondamentale quindi che le richieste provenienti dalle varie componenti della società siano oggetto di dibattito e rielaborazione da parte degli organi deputati all'elaborazione o alla revisione costituzionale.

⁴³ Cfr. BAGNI, *Procesos constituyentes participados y forma del estado*, in *Revista general de derecho público comparado*, n. 13, 2013, 6 ss.

⁴⁴ Cfr. GHAI - GALLI, *Constitution Building Processes and Democratization*, 2006, 15, consultabile all'indirizzo: www.idea.int/publications/cbp_democratization/index.cfm.

5. Riflessioni conclusive

L'osservazione empirica delle esperienze costituzionali più recenti mostra l'emergere della partecipazione popolare nei processi di elaborazione e revisione costituzionale, la quale si concretizza anche attraverso la Rete. La cosiddetta *e-participation* presenta grandi potenzialità: consente ad esempio di superare alcune difficoltà tipiche delle modalità di partecipazione fisica, come la sfida di raggiungere un numero rappresentativo di soggetti in situazioni di insicurezza sociale o di scarsa disponibilità finanziaria. Tuttavia questa potenzialità non può dispiegarsi appieno ovunque, poiché dipende fortemente dallo stato della tecnologia e delle conoscenze informatiche: se ad esempio l'Islanda gode di una buona copertura internet e l'utilizzo della Rete vi è ampiamente diffuso, lo stesso non si può dire del Sudan, dove, alla luce dello scarso sviluppo della tecnologia informatica, la *e-participation* si configura come uno strumento escludente ed elitario, che rischia di dare maggior spazio a coloro che già per motivi economici-politici-sociali hanno un peso maggiore all'interno della società.

Tale considerazione ridimensiona quindi la tesi secondo cui la Rete offrirebbe ai soggetti svantaggiati nell'ambito della tradizionale democrazia rappresentativa maggiori capacità di esprimersi, superando le barriere e i pregiudizi sociali che talvolta impediscono loro di esprimersi in merito a questioni politiche⁴⁵. Oltre alle problematiche derivanti dal contesto, la partecipazione elettronica presenta alcuni limiti intrinseci come: il rischio che alcuni gruppi, grazie a un utilizzo più scaltro e organizzato della tecnologia, ottengano una visibilità superiore rispetto al consenso reale di cui godono; il fatto che l'espressione dell'opinione dei cittadini è influenzata dai criteri con cui sono formulati le domande (risposta aperta o chiusa, temi prescelti, modalità di formulazione delle domande, ecc)⁴⁶; la questione della raccolta dei dati personali e la tutela della *privacy*⁴⁷. Inoltre, appare centrale la questione del divario digitale, la separazione cioè tra coloro che accedono alla Rete e coloro che non vi accedono per una carenza di risorse necessarie

⁴⁵ KAHANA - STEPHENSON, *The Promise of Democratic Constitutionalism*, in BAINES - BAREK-EREZ - KAHANA (a cura di), *Feminist Constitutionalism. Global Perspectives*, Cambridge University Press, New York, 2012, 249.

⁴⁶ PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, 88.

⁴⁷ PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006, 369-390.

all'utilizzo della stessa⁴⁸. La diversa capacità di utilizzo del mezzo tecnologico mette in discussione l'idea secondo cui tutti possono partecipare alla discussione sul web e sconfessa le tesi secondo cui la Rete apre la strada all'affermazione della c.d. "democrazia elettronica", un luogo politico cioè dove tutti i cittadini hanno la possibilità di deliberare in tempo reale senza la mediazione di una classe politica rappresentativa.

Al di là del fatto che a livello pratico non sembra essere emerso, grazie alla Rete, un *tertium genus* della democrazia, questa ipotesi non convince nemmeno da un punto di vista teorico, poiché pare prendere le mosse dall'idea che la democrazia diretta goda di una superiorità rispetto alla democrazia rappresentativa, e ne costituisca per così dire l'evoluzione, una tesi che è stata già ampiamente messa in discussione dalla dottrina⁴⁹.

Gli esempi di *e-participation* di maggior successo mostrano invece che la partecipazione dei cittadini non si pone come strumento di democrazia diretta, ma rimane nell'alveo del sistema rappresentativo⁵⁰. In quest'ottica, le varie modalità di partecipazione elettronica appaiono piuttosto come istituti di democrazia partecipativa, un modello che mira ad «incrementare la democrazia consentendo l'esercizio diretto della sovranità popolare e dare compiutezza ai diritti soggettivi umani, nonché poter realizzare gli obiettivi di giustizia e redistribuzione sociale»⁵¹, pur senza mettere in discussione i fondamenti della democrazia rappresentativa, dal momento che prevede che la scelta finale spetti al decisore pubblico⁵². In quest'ottica la *e-participation* rappresenta uno strumento che consente di ridurre la distanza tra rappresentanti e rappresentati, quanto meno sul piano della conoscenza da parte di quest'ultimi dell'attività degli eletti, ma non comporta

⁴⁸ Per una panoramica d'insieme sulle problematiche della Rete si veda: MACALUSO, *Democrazia e consultazione on line*, Milano, 2007; DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, vol. 3, 1995, ora in ID., *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, 2001, 51 ss.; NISTICÒ - PASSAGLIA (a cura di), *Internet e costituzione (atti del Convegno, Pisa, 21-22 novembre 2013)*, cit.

⁴⁹ PAPA, *La rappresentanza politica versus democrazia elettronica*, cit., 6.

⁵⁰ Non si può non concordare con coloro i quali sostengono che la *e-participation* può soltanto integrare e non sostituire la democrazia rappresentativa. Cfr. F. GALLO, *Lectio magistralis del Presidente "Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione"*, Festival Lector in fabula organizzato dalla Fondazione Giuseppe Di Vagno, Conversano, 15-09-2013, *passim*, consultabile all'indirizzo

http://www.cortecosistituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20130915_Gallo.pdf

⁵¹ Cfr. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, cit., 71 ss.

⁵² *Ivi*, 26.

l'affermazione di una particolare forma di democrazia che sostituisce interamente il sistema rappresentativo⁵³.

Le esperienze di *e-participation* in alcuni dei processi di elaborazione e revisione costituzionale sopra richiamati confermano questa caratteristica e mettono in luce che il ricorso agli strumenti elettronici si accompagna ancora ad un giudizio ambivalente. Da un lato infatti è possibile concordare con la tesi secondo cui *e-participation* può: promuovere la trasparenza del processo democratico (nel caso delle dirette *streaming*), consentire ai rappresentanti di conoscere gli orientamenti dei rappresentati (nel caso delle consultazioni *online*), nonché permettere ai cittadini di esprimersi sul testo costituzionale (nel caso dell'attivazione di canali per la presentazione di commenti e proposte). Dall'altro essa non è scevra di elementi problematici: come è stato già messo in luce, il dispiegamento delle sue potenzialità dipende dal contesto di riferimento, oltre che dalle modalità di partecipazione promosse. In particolare, per quanto riguarda il contesto, ci pare di poter affermare che tale strumento è suscettibile di agevolare la partecipazione nei casi in cui la Rete è già sviluppata e ampiamente utilizzata; al contrario, laddove internet non è largamente diffuso, esso risulta incapace di apportare benefici maggiori rispetto a forme più tradizionali di partecipazione e anzi rischia di essere ampiamente controproducente, permettendo ai pochi che hanno accesso alla Rete di esercitare un'influenza sproporzionata rispetto al loro numero e alimentando un sentimento di risentimento in coloro i quali non possiedono i mezzi per partecipare elettronicamente.

Infine non bisogna dimenticare il fatto che la *e-participation* altro non è che uno strumento. Per questo motivo, deve essere chiaro che essa non può da sola determinare la riuscita o meno di un processo⁵⁴. In conclusione quindi ci pare di poter affermare che, benché l'avvento della Rete nei processi di elaborazione e revisione della Costituzione rappresenti senz'altro un'innovazione, capace potenzialmente di rispondere alle esigenze di una maggiore partecipazione, sussistano ancora numerosi profili problematici.

⁵³ Sulle criticità della democrazia elettronica si veda: PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica*, cit., 380 ss.

⁵⁴ Cfr. GLUCK - BALLOU, *New Technologies in Constitution-Making*, in *United States Institute of Peace Special Report*, n. 343, 2014, 9.