

COMUNICAZIONE POLITICA E DEMOCRAZIA DIGITALE*.

di Ignazio Spadaro**

Sommario. 1. Il progressivo ampliamento degli spazi democratici in ambito locale. – 2. Consolidamento e formalizzazione degli strumenti di democrazia partecipativa a livello statale. – 3. Il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali intra-partitici. – 4. I rischi della disintermediazione democratica. – 5. Comunicazione politica negli ambienti digitali e manipolazione del consenso: emotività, disintermediazione, profilazione. – 6. *Segue:* Opinione pubblica e governabilità nella “società dell’algoritmo”. – 7. Le risposte del legislatore. – 8. *Segue:* Il *Piano d’azione* europeo contro la disinformazione. – 9. Cenni conclusivi e spunti *de iure condendo*.

1

1. Il progressivo ampliamento degli spazi democratici in ambito locale.

Lo scorso 23 luglio è iniziato, da parte della Commissione Affari costituzionali del Senato, l’esame del disegno di legge costituzionale n. 1089, già approvato dalla Camera dei deputati nel febbraio dello stesso anno¹. Il testo prevede, oltre ad un significativo abbassamento del *quorum* di validità del *referendum* di cui all’art. 75 Cost.², l’introduzione di un inedito *referendum* propositivo per l’approvazione delle proposte legislative d’iniziativa popolare che non siano accolte dal Parlamento entro diciotto mesi dalla loro presentazione³.

* *Sottoposto a referaggio*. Il testo riproduce l’intervento alla Conferenza “Le nuove tecnologie e il futuro del diritto pubblico” (Firenze, 22-23 novembre 2019).

** Dottore di ricerca in Giurisprudenza e Tutor di Diritto costituzionale – Università di Catania.

¹ Disegno di legge C. 1173 (primo firmatario l’on. D’Uva), il quale, presentato il 19 settembre 2018, nel corso del successivo esame in Commissione ha assorbito i disegni di legge C. 726, C. 727, C. 987 e C. 1447. Sul tema v. ampliamente C. Saloi, *Il rafforzamento del potere di iniziativa popolare nel progetto di revisione costituzionale A.C. n. 1173-A*, in *Riv. Aic*, p. 661 ss.

² Sul significato del *quorum* nell’attuale quadro costituzionale, così come sulla sua inopportunità a fronte dell’uso «sempre più politico» che dell’istituto referendario hanno fatto i partiti, v. l’argomentata ricostruzione di A. Ciancio, *Il quorum di partecipazione nel referendum abrogativo (causa ed effetti di un anacronismo)*, in Ead., *Persona e “Demos”. Studi sull’integrazione politica in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 34 ss.

³ L’art. 2 del testo condiziona la validità del *referendum ex art. 75 Cost.* alla partecipazione di un numero di elettori «superiore a un quarto degli aventi diritto»; *quorum* che l’art. 1 estende al nuovo *referendum* propositivo. Quest’ultimo, peraltro, resta escluso qualora la proposta di legge debba essere approvata con procedure speciali, non soddisfi determinati requisiti contenutistici o sia stata approvata dalle Camere con modifiche «meramente formali», oltre all’ipotesi in cui i promotori decidano di rinunciare a tale strumento. Per ulteriori dettagli v., in dottrina, G. M. Salerno, *L’iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, in *Oss. cost.*, n. 1-2/2019, p. 220

Invero, sull'opportunità di tale novella la dottrina si è subito divisa⁴. Alcuni, infatti, vi hanno ravvisato uno strumento utile a ristabilire “consonanza” tra cittadini ed Istituzioni⁵, nel quadro di una generale “rivitalizzazione” del sistema democratico⁶ ed in continuità, del resto, con analoghe proposte già discusse in passato⁷. Altri, invece, hanno manifestato forti perplessità, prospettando il rischio di una politicizzazione del giudizio sull'ammissibilità dei quesiti⁸, nonché quello di marginalizzazione delle Assemblee parlamentari⁹.

Il suddetto ddl si inserisce in una più generale tendenza ad ampliare gli spazi di partecipazione democratica, per come originariamente delimitati dai Padri costituenti: il diritto di petizione (art. 50), le consultazioni in tema di circoscrizioni comunali (art. 133, co. 2) e il *referendum* costituzionale (art. 138), oltre al *referendum* abrogativo e all'iniziativa legislativa popolare. Tendenza che – può osservarsi – a livello superprimario era già trasparsa dalla fallita riforma Renzi-Boschi¹⁰, la quale aveva previsto non soltanto

ss., cui *adde* la ricostruzione critica di P. Carnevale, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, *ibid.*, p. 187 ss.

⁴ Lo ha evidenziato, da ultimo, E. Cheli nel corso della tavola rotonda “Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale” (Roma, 1° marzo 2019), in *Oss. cost.*, n. 1-2/2019, p. 182.

⁵ G. Grasso, *La balestra di Guglielmo Tell e l'iniziativa popolare. Note minime a proposito del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *Oss. cost.*, n. 1-2/2019, p. 250.

⁶ In questi termini G. D'Alessandro, *Primi rilievi sulla natura non “eversiva” della proposta di modifica dell'art. 71 Cost. elaborata nell'ambito del programma di governo sulle riforme costituzionali all'inizio della XVIII Legislatura*, in *Oss. cost.*, n. 1-2/2019, p. 244, cui *adde*, pur con qualche cautela, A. Pertici, *L'iniziativa popolare indiretta: uno strumento per l'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa in una proposta da migliorare*, *ibid.*, p. 251 ss., e V. De Santis, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, *ibid.*, n. 3/2018, p. 314 ss. Chiare aperture all'introduzione di referendum di tipo propositivo e di indirizzo erano state argomentate, peraltro, già da A. Ciancio, *A proposito dell'ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale*, in Ead., *Persona e “Demos”*, cit., pp. 310-311, e, nel quadro della prospettata riforma dello Statuto siciliano, da E. Castorina - A. Ciancio, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in AA. VV., *Per un nuovo statuto della regione siciliana*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 96.

⁷ V., tra gli altri, G. D'Alessandro, *op. cit.*, p. 240 ss., cui *adde*, anche per alcuni puntuali rinvii storico-comparatistici, E. Palici Di Suni, in *Oss. cost.*, n. 1-2/2019, pp. 210-211 ss.

⁸ A. Morelli, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *Federalismi*, n. 6/2019, pp. 4-5.

⁹ Di questo avviso U. De Siervo, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Oss. cost.*, n. 1-2/2019, p. 236 ss., che si spinge a parlare di «situazione seriamente pericolosa», cui cfr. la vivace critica condotta da A. Morrone, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi*, n. 23/2018, p. 2 ss. nel medesimo ordine di idee G. M. Salerno, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria*, cit., p. 231, e A. Anzon Demming, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, marzo 2019, p. 5, la quale rimarca, altresì, il rischio che lo «strapotere del mondo digitale» renda gli strumenti di democrazia diretta «vie di promozione di populismi, demagogia e insofferenza verso le istituzioni rappresentative» (p. 3).

¹⁰ Disegno di legge costituzionale n. 2613-D, approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016 e pubblicato nella G.U. n. 88 del 15 aprile 2016, ma successivamente respinto dal 59,12% dei votanti in occasione del *referendum* celebrato il 4 dicembre dello stesso anno. Sui profili che qui interessano v. per tutti E. Castorina, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi*, n. spec. 1/2017, p. 18 ss.; M. Cosulich, *Degli*

l'abbassamento del *quorum* di validità del *referendum* abrogativo, ancorandolo al numero dei votanti nelle elezioni politiche (art. 15), e l'introduzione del *referendum* propositivo, ma affiancava a quest'ultimo anche «altre forme di consultazione», tra cui il *referendum* «d'indirizzo» (art. 11, lett. c).

Tornando al diritto vigente, sul piano cronologico rileva anzitutto l'esperienza maturata al livello locale, così come su quello regionale. Quanto al primo (qualificatosi, invero, come «laboratorio» democratico sin dalla metà del XIX secolo)¹¹, basti pensare alla progressiva diffusione del bilancio comunale partecipativo¹², insieme a strumenti, tuttavia, ancora relativamente poco utilizzati, come le giurie civiche (assemblee di cittadini estratti a sorte, assistiti da esperti) e i cc.dd. sondaggi deliberativi¹³.

Sulle soglie del nuovo millennio, la legge costituzionale n. 1/1999¹⁴ ha, poi, riscritto l'art. 123 Cost., imponendo agli statuti delle Regioni ordinarie di prevedere «l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione» (comma 1). La medesima legge ha, inoltre, introdotto il *referendum* confermativo sulle delibere statutarie (art. 123, co. 3 Cost.); istituito, questo, che due anni più tardi la

effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso, in Riv. Aic, n. 1/2017, p. 1 ss.; S. Rodriguez, *I limiti della democrazia diretta*, in Riv. trim. dir. pubbl., n. 2/2017, p. 492 ss.

¹¹ Per un'accurata ricostruzione, a partire già dal sistema di governo provinciale «a doppio binario» dell'allora Regno di Sardegna (nomina ministeriale del Prefetto, elezione popolare del Consiglio) v. L. Trucco, *Autonomie e governance*, in A. Morelli - L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 7 ss. Cfr., tuttavia, i ritardi nell'allargamento del suffragio per le elezioni amministrative (legge 30 dicembre 1888, n. 5865) rispetto a quelle politiche (legge 22 gennaio 1882, n. 599), segnalato da F. Bailo, *Autonomie e elettorato*, *ibid.*, pp. 16-17.

¹² Sul tema v., in generale, V. Canafoglia, *Le forme della partecipazione a livello locale tra normazione e regolazione*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016, p. 67 ss. Sul c.d. bilancio partecipativo v. Y. Sintomer - G. Allegretti, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, Ediesse, 2009, *passim*, cui adde, con specifico riferimento all'esperienza italiana, V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 273 ss., e V. Canafoglia, *La regolamentazione del bilancio partecipativo*, in A. Valastro, *op. ult. cit.*, p. 185 ss. Su alcune possibili degenerazioni dell'istituto v. di recente P. Balduzzi, *Il bilancio partecipativo: cosa abbiamo imparato finora*, in *Vita e Pensiero*, n. 5/2017, p. 63 ss.; infine, per un'analisi sociologica di alcuni casi concreti (tra cui quello di Porto Alegre, dove lo strumento in esame fu sperimentato per la prima volta) cfr. M. Bassoli, *Democrazia diretta. Riflessioni a partire dal bilancio partecipativo*, Roma, Aracne, 2018, p. 183 ss.

¹³ V. rispettivamente, con riguardo alle prime sperimentazioni italiane, avvenute in alcuni capoluoghi piemontesi tra il 2006 e il 2007, N. Podestà - A. Chiari, *Esperimenti di democrazia deliberativa. Informazioni, preferenze e stili di conduzione in tre giurie di cittadini*, in *Polis working papers*, n. 136, 2009, p. 2 ss., e AA. VV., *La democrazia in un ambiente ostile: un quasi-esperimento deliberativo*, in *Stato e mercato*, n. 3/2008, p. 447 ss.

¹⁴ Legge costituzionale 2 novembre 1999, n. 1.

legge costituzionale n. 2/2001 ha esteso alle Regioni speciali (limitatamente alla forma di governo), insieme alla possibilità di celebrare *referendum* consultivi e propositivi¹⁵.

Invero, in sede attuativa non tutte le Regioni si sono mostrate sensibili agli impulsi provenienti dal legislatore nazionale¹⁶. Ad esempio, la legge regionale siciliana n. 1/2004¹⁷ non solo ha lasciato il *referendum* propositivo sprovvisto di disciplina, ma ha circoscritto l'oggetto di quello consultivo ai soli progetti di legge già depositati, riservandone, altresì, l'indizione alla maggioranza assoluta dell'Assemblea (art. 25). Analogamente, l'art. 7 St. Liguria, come novellato nel 2007, fissa un termine annuale entro cui il Consiglio «deve» deliberare sui disegni legislativi d'iniziativa popolare, ma non prevede alcun rimedio azionabile dal cittadino nelle ipotesi di inadempimento. Ed ancora, agli artt. 11 ss. del nuovo Statuto il Consiglio regionale campano ha delineato un quadro normativo che parte della dottrina¹⁸ ha ritenuto a tratti «confuso», oltre che di difficile attuazione pratica.

Non sono mancate, tuttavia, scelte normative più coraggiose: ad esempio, l'art. 62 St. Lazio ha introdotto un *referendum* propositivo, che può essere richiesto nelle ipotesi di inerzia del legislatore; l'art. 75 St. Toscana ha variato il *quorum* di validità del *referendum* abrogativo, abbassandolo dalla maggioranza degli aventi diritto, originariamente prescritta, alla maggioranza dei votanti nelle ultime elezioni regionali¹⁹; il nuovo art. 20, co. 4 St. Emilia-Romagna prevede addirittura che il deposito di un quesito abrogativo paralizzi l'azione del Consiglio, il quale, nelle more, non può intervenire sulle disposizioni oggetto della richiesta consultazione, se non per abrogarle. Più in generale, pare indicativo di un rinnovato modello di *governance* la circostanza che in molteplici ordinamenti regionali il diritto di petizione sia stato esteso a tutti i residenti, anche stranieri²⁰.

¹⁵ V. gli artt. 17-*bis* e 13-*bis* St. Sicilia, 15 St. Valle d'Aosta, 15 St. Sardegna, 47 St. Trentino-Alto Adige e 12 St. Friuli-Venezia Giulia, come modificati, rispettivamente, dagli artt. 1, 2, 3, 4 della cit. legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

¹⁶ Per una panoramica delle nuove disposizioni si rinvia sin d'ora a E. Castorina - A. Ciancio, *Gli istituti di partecipazione*, cit., p. 89 ss.

¹⁷ Legge 10 febbraio 2004, n. 1.

¹⁸ V., anche per qualche rinvio ulteriore, i molteplici rilievi operati da V. Cocozza, *Statuti degli enti locali e partecipazione. Una analisi sui modelli scelti nella Regione Campania*, in *Federalismi*, n. 13/2017, p. 3 ss.

¹⁹ Cfr. l'art. 77 del testo previgente, in vigore dal 26 novembre 1970 all'11 febbraio 2005.

²⁰ V. sul punto E. Castorina - A. Ciancio, *Gli istituti di partecipazione*, cit., pp. 91-92, mentre sul tendenziale declino della cittadinanza quale criterio per il godimento di taluni diritti, anche politici, cfr. già A. Ciancio, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quad. cost.*, n. 1/2002, p. 51 ss., e F. Bailo, *Autonomie*, cit., p. 20 ss. Infine, cfr. l'art. 15 St. Campania, che obbliga tutti gli organi regionali a rispondere per iscritto alle petizioni presentate dai cittadini.

Con specifico riferimento agli strumenti di democrazia partecipativa, merita, infine, di essere segnalata l'approvazione di apposite leggi in Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna²¹, recanti discipline ampie ed organiche, nonché, in altre Regioni, l'introduzione di forme di consultazione pubblica in specifiche materie, concernenti temi quali l'assetto territoriale (p. es. urbanistico) e lo sfruttamento delle risorse naturali²².

2. Consolidamento e formalizzazione degli strumenti di democrazia partecipativa a livello statale.

A livello statale, il ricorso a strumenti di democrazia partecipativa si è affermato inizialmente su iniziativa di alcune Autorità indipendenti, specie a ridosso dell'esercizio dei relativi poteri regolatori²³, per sopperire al *deficit* di legittimazione che – secondo parte della dottrina – caratterizzerebbe tali enti²⁴. A fungere, per così dire, da apripista, fu nel 1997 l'allora Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg)²⁵. Giova, tuttavia, segnalare che per molti anni la consultazione dei cittadini (o, quantomeno, dei principali *stakeholders*)

²¹ Il riferimento è alla legge reg. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, alla legge reg. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14, ed alla legge reg. Emilia-Rom. 9 febbraio 2010, n. 3, quest'ultima sostituita, da ultimo, dalla legge reg. 22 ottobre 2018, n. 15. Al riguardo (con esclusione della legge del 2018, su cui non sono noti commenti) v., in generale, P. Marsocci, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parl.*, n. 1/2016, p. 47 ss., cui *adde*, più specificamente, G. Pizzanelli, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Ist. Fed.*, n. 1/2008, p. 129 ss.; G. Sgueo, *La democrazia partecipativa nelle Regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria*, in *Quad. reg.*, 2011, p. 559 ss.; S. Aru - A. Deffenu, *Partecipazione a livello regionale*, in A. Morelli - L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie*, cit., p. 48 ss.

²² Cfr. A. Valastro, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Reg.*, n. 1/2009, p. 97 ss.

²³ Sul tema v. in particolare R. Titomanlio, *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità "sostanziale", legalità "procedurale" e funzione di regolazione*, in *Nomos*, n. 1/2017, p. 19 ss., che effettivamente ravvisa nel confronto con *stakeholders* e cittadini un titolo di legittimazione del potere normativo in esame. Per una ricostruzione, invece, delle consultazioni indette a scopo di analisi di impatto della regolamentazione v. C. Raiola, *Le consultazioni telematiche delle Autorità indipendenti. Gli effetti dell'Air su tecniche e caratteristiche*, maggio 2012, p. 7 ss., reperibile in www.osservatorioair.it.

²⁴ Sul tema v. P. Marsocci, *Consultazioni pubbliche*, cit., pp. 45-46. Più in generale, sui problemi connessi alla legittimazione democratica delle Autorità amministrative indipendenti v. già M. Cuniberti, *Autorità amministrative indipendenti e Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, p. 26 ss., e G. Grasso, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 28 ss., cui *adde*, più di recente, F. Donati, *Democrazia pluralista e potestà normativa delle Autorità indipendenti*, in *Oss. fonti*, n. 3/2017, p. 1 ss.

²⁵ Com'è noto, tale denominazione, risalente alla legge istitutiva del 14 novembre 1995, n. 481, è poi mutata una prima volta in "Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico" (Aeegsi), ed ancora in "Autorità di regolazione per energia reti e ambiente" (Arera) ai sensi dell'art. 1, co. 528 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, in conseguenza al graduale ampliamento delle competenze dell'ente.

ha costituito una mera prassi, rimessa alla libera determinazione dei singoli enti, sia nell'*an* che nel *quomodo*; né la situazione mutò, nel 2005, con l'entrata in vigore dell'art. 9 Cad²⁶, il quale, nel prescrivere alla P.A. di «favori[re]» la «partecipazione dei cittadini [...] al processo democratico» mediante strumenti informatici²⁷, non pose alcun vincolo esplicito. Cionondimeno, tale pratica si è progressivamente consolidata, fino ad essere mutuata da organi costituzionali muniti, invece, di indubbia investitura democratica, come il Governo e le Camere²⁸.

Di recente, tuttavia, il quadro normativo ha fatto registrare una significativa evoluzione. Nel 2017 il Parlamento, infatti, prendendo spunto dall'esperienza francese del c.d. "*débat public*"²⁹, ha reso obbligatorio per tutte le Pubbliche amministrazioni che intendano appaltare la realizzazione di "grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale", impattanti "sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio», di avviare «incontri e [...] dibattiti con i portatori di interesse», con l'ulteriore obbligo di renderne accessibili i resoconti mediante l'inserimento in Rete³⁰. Inoltre, nel maggio del medesimo anno il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri ha diramato alcune linee guida³¹ volte a garantire che tutte le consultazioni rispettino alcuni *standard* minimi, specie in tema di effettività e trasparenza; disciplina che, pochi mesi più tardi, è stata sostanzialmente recepita anche dal Senato della Repubblica³².

Il ricorso a forme di consultazione popolare, comunque denominate, può, quindi, ormai

²⁶ Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

²⁷ V. in questo senso M. Pietrangelo, *Il contributo di Internet alla partecipazione popolare: la consultazione pubblica telematica*, in F. Marcelli - P. Marsocci - M. Pietrangelo (a cura di), *La rete Internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 70.

²⁸ Cfr. P. Marsocci, *Consultazioni pubbliche*, cit., p. 58 ss., la quale segnala la creazione di un apposito sito Internet, www.partecipa.gov.it, gestito dal Dipartimento per la Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

²⁹ Sul piano comparatistico v. sin d'ora M. Dell'Omarino, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento*, in *Dir. comp.*, n. 7/2017, p. 7 ss.

³⁰ In questi termini l'art. 22, co. 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), come modificato ed integrato, sul punto, dall'art. 12 del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, ed infine attuato dal DPCM 10 maggio 2018, n. 76. In dottrina v. ampiamente, anche per qualche riferimento al *débat public*, U. Allegretti, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Riv. Aic*, n. 3/2018, p. 1 ss.; P. Vipiana, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *Federalismi*, n. 2/2019, p. 2 ss.; C. Lombardi - A. Lullo, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in *Amm. camm.*, luglio 2018, p. 2 ss.

³¹ Direttiva n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, datata 31 maggio 2017, recante per l'appunto «Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia».

³² *Linee guida per le consultazioni pubbliche promosse dal Senato della Repubblica*, settembre 2017, in www.senato.it.

considerarsi parte stabile ed integrante dei processi di governo. Si tratta di un dato che, invero, appare in linea col panorama europeo: basti pensare che solo nell'ultimo quadriennio (2015-2018) la Commissione, sulla scorta dell'art. 11 TUE³³ e di alcuni documenti di *soft law* da essa medesima adottati a partire già dal 2001³⁴, ha tenuto ben quattrocentodiciassette consultazioni pubbliche³⁵, sia a sostegno di nuove iniziative politiche (specie normative) sia in sede di valutazione della disciplina già in vigore.

3. Il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali intra-partitici.

Specie negli ultimi anni, la tendenza alla *democraticizzazione* della vita consociata sembra aver varcato i confini dei rapporti pubblicistici, pervadendo anche i processi decisionali interni ad associazioni private, ma di sicuro rilievo costituzionale, quali i partiti politici. Una conferma di quanto appena osservato proviene, anzitutto, dall'esperienza delle cc.dd. *primarie*, le quali, sperimentate in Italia già in occasione delle elezioni amministrative bolognesi del 1999, come strumento di mediazione tra le diverse anime dell'allora coalizione di centrosinistra³⁶, figurano oggi negli statuti o nella prassi di diversi partiti³⁷, oltre ad essere oggetto di disciplina in alcuni ordinamenti regionali³⁸. Invero, tali forme di

³³ Cfr. in particolare il § 2, a norma del quale «le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile», e il successivo § 3, che onera espressamente la Commissione a indire, nelle materie di competenza normativa dell'Ue, «ampie consultazioni delle parti interessate».

³⁴ Il riferimento è, in particolare, alla comunicazione COM(2001) 428 del 25 luglio 2001 (*Libro bianco sulla governance* europea), che segnalò la necessità di coltivare una vera e propria «cultura della consultazione»; alla comunicazione COM(2015) 215 final del 19 maggio 2015 (*Legiferare meglio per ottenere risultati migliori*), sulla trasparenza e sulla partecipazione dei processi di elaborazione normativa; all'Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» del 13 aprile 2016, col quale la Commissione si è impegnata alla «consultazione del pubblico e dei portatori di interesse» sia nella fase preparatoria delle proposte di regolazione (art. 19), sia in quella, successiva, di valutazione dell'efficacia (art. 20).

³⁵ V. i dati raccolti nel documento SWD(2019) 156 final del 15 aprile 2019, p. 7, dal titolo «*Taking Stock of the Commission's Better Regulation Agenda*», allegato alla COM(2019) 178.

³⁶ Per un sommario *excursus* delle svoltesi in Italia v. L. Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 90 ss. Il medesimo A., peraltro, ricorda che un sistema di elaborazione delle liste era stato proposto da Costantino Mortati già nel 1945 (p. 69 ss.).

³⁷ Il riferimento è, in particolare, agli artt. 18 e 19 dello Statuto del Partito democratico e all'art. 2 dello Statuto di Fratelli d'Italia, ma va ricordato che a tale forma di consultazione hanno fatto ricorso anche numerosi altri soggetti politici in occasione di elezioni amministrative locali (tra cui Alleanza nazionale nel 1998); così come le hanno utilizzate, seppur limitatamente alla scelta dei rispettivi segretari, Lega Nord (2013, 2017) e Movimento Cinque Stelle (2017).

³⁸ V. già la legge reg. Sardegna 7 aprile 1966, n. 2, che, dopo la modifica ex art. 8 legge reg. 18 dicembre 1995, n. 37, assegna un incentivo economico ai gruppi del Consiglio regionale i cui membri abbiano visto selezionate le proprie candidature tramite elezioni primarie (alla cui concreta disciplina, però, il legislatore

consultazione, di nota matrice anglosassone³⁹, pur esaurendosi nell'ambito di enti formalmente associativi, proiettano i propri effetti ben al di fuori di essi, fungendo da filtro per le candidature e, talora, anche per la designazione alla Presidenza del Consiglio⁴⁰. Invero, il cospicuo numero di partecipanti che le primarie riescono a mobilitare, insieme all'ampio risalto di cui spesso godono sul piano mediatico, potrebbe persino indurre ad assimilarle, sul piano politico, ad una sorta di *primo turno* elettorale. Tale ricostruzione, se non pare azzardata per le primarie cc.dd. *aperte*, alle quali possono, cioè, prendere parte anche i non tesserati⁴¹, proprio grazie alle moderne tecnologie sembra estensibile alle primarie *chiuse*, ossia riservate agli iscritti. Infatti, la circostanza che molti gruppi politici non impongano ai propri membri di partecipare assiduamente alla c.d. *vita di partito*, contentandosi di militanze *virtuali* (si pensi ai circoli e al tesseramento *online*⁴²), rende astrattamente possibile che tra le file dei votanti si insinui chiunque, a prescindere dal suo effettivo orientamento⁴³.

Il secondo fenomeno che merita di essere richiamato è il ricorso, da parte del Movimento Cinque Stelle, a consultazioni telematiche tra i propri membri, non solo per la selezione dei candidati, ma anche sulle scelte più politicamente pregnanti da compiere in sede parlamentare. È noto come tale prassi abbia sollevato molteplici perplessità in dottrina, sia

sardo non si è interessato). Seconda, in ordine cronologico, la legge reg. Calabria 17 agosto 2009, n. 25, il cui testo è stato ripetutamente modificato per accogliere i rilievi del Governo nazionale, escludendone l'obbligo di conformazione dei vertici di partito all'esito delle consultazioni: cfr., in dottrina, A. Spadaro, *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, in *Forum Quad. cost. Rass.*, ottobre 2009, p. 1 ss. Sul medesimo livello normativo cfr. già la legge reg. Toscana 17 dicembre 2004, n. 70 (abrogata dall'art. 28 legge reg. 26 settembre 2014, n. 51), anche nel commento di G. Tarli Barbieri, *Forma di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi*, in Ass. per gli studi e le ricerche parlamentari (a cura di), *Quaderno n. 23*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 179 ss., p. 8 ss. Su entrambi questi atti normativi v., infine, S. Catalano, *Associazioni politiche*, in A. Morelli - L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie*, cit., pp. 29-30, nonché l'ampia trattazione offerta a L. Gori, *Le elezioni primarie*, cit., p. 315 ss.

³⁹ In tema v., anche per ulteriori spunti comparatistici, F. R. De Martino, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Riv. Aic*, n. 3/2013, p. 2 ss.

⁴⁰ Su queste basi, appare eccessivamente riduttiva, ancorché formalmente corretta, la lettura fornita da P. Marsocci, *Le "primarie": i partiti alle prese con il metodo democratico*, in *Federalismi*, n. 2/2011, pp. 1-2, secondo la quale le primarie non sarebbero espressione di democrazia diretta, mentre sarebbero espressione di democrazia rappresentativa «solo molto indirettamente».

⁴¹ Cfr. le classificazioni operate da M. Rubechi, *Le primarie dell'Unione: spunti di riflessione*, in *Federalismi*, n. 19/2005, pp. 2-3, e L. Foti, *Le primarie di partito. Le esperienze di Pd e Lega Nord a confronto*, in *Oss. cost.*, 2014, pp. 2-3, cui adde, più approfonditamente, L. Gori, *Le elezioni primarie*, cit., p. 191 ss.

⁴² Cfr. l'art. 14 St. Pd. Valuta positivamente tale innovazione T. Casadei, *Il mito del «popolo della rete» e la realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in *Dpce*, n. 3/2015, p. 896 ss.

⁴³ In generale, il rischio delle interferenze esterne non è sconosciuto in dottrina, né agli stessi vertici di partito: cfr. L. Foti, *op. cit.*, p. 5.

sul versante della parità delle *chances* partecipative (si pensi al c.d. *digital divide*)⁴⁴ sia su quello della trasparenza. A quest'ultimo riguardo, non può, infatti, dimenticarsi che la raccolta e il conteggio delle preferenze sono nelle mani di soggetti privati (*webmaster*, società di revisione, lo stesso partito), senza alcun controllo né da parte del soggetto pubblico, né degli stessi votanti⁴⁵. Inoltre, seppur con l'eccezione, al momento isolata, del recente voto sulle regionali del 2020 in Calabria ed Emilia-Romagna⁴⁶, l'esito di tali votazioni si è sempre allineato alle opinioni espresse dai vertici del partito, secondo dinamiche che sono state criticamente definite "plebiscitarie"⁴⁷. Ed ancora, sembra profilarsi una certa tensione col disposto dell'art. 67 Cost., sia in tema di rappresentanza del parlamentare, che la Carta riconduce all'intera «Nazione» anziché a specifiche *basi* elettorali, sia per quanto concerne la libertà del relativo mandato, che lo strumento in esame potrebbe, quantomeno, turbare⁴⁸. Non a caso, autorevole dottrina non ha esitato a giudicare invalide⁴⁹ le norme interne al Movimento tese a punire l'eventuale *disobbedienza* degli eletti con pesanti sanzioni pecuniarie, quando non addirittura con la perdita del seggio⁵⁰.

⁴⁴ Sul tema v., per alcuni profili specifici, G. Chiara, *L'accesso ad Internet dei soggetti diversamente abili: profili generali*, in A. Ciancio (a cura di), *Il pluralismo alla prova dei nuovi mezzi di comunicazione*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 67 ss., e G. A. Ferro, *La "società digitale" ed i suoi nemici. Riflessioni intorno all'accessibilità e all'usabilità del web da parte dei soggetti diversamente abili*, *ibid.*, p. 96 ss., cui adde più in generale M. Bassini, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, in *Dpce*, n. 3/2015, pp. 875-876.

⁴⁵ V. sul punto G. Di Cosimo, *Personale e digitale: le metamorfosi del partito*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, gennaio 2019, p. 2, che richiama i rilievi formulati dal Garante per la *privacy* con riferimento alla piattaforma www.rousseau.movimento5stelle.it (poi sfociati in sanzione: cfr. il provvedimento n. 83 del 4 aprile 2019).

⁴⁶ Sul tema v. da ultimo M. Volpe, *Dal web al Parlamento: il caso Rousseau*, intervento alla conferenza "Le nuove tecnologie e il futuro del diritto pubblico" (Firenze, 22-23 novembre 2019), in corso di pubblicazione.

⁴⁷ V. in particolare S. Ceccanti - S. Curreri, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Dpce*, n. 3/2015, p. 820, cui adde, in letteratura, A. Montanari, *Crisi e mutamento: i giovani e la politica nel nuovo millennio*, in *Sociologia*, n. 3/2016, p. 26. Nel medesimo ordine di idee, tra gli altri, T. Casadei, *Il mito*, cit., p. 890.

⁴⁸ V. in particolare G. Grasso, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Oss. cost.*, n. 2/2017, p. 2 ss.

⁴⁹ Afferma la radicale nullità di qualsiasi pattuizione volte a restringere la libertà del mandato parlamentare, tra gli altri, A. Cerri, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, *ibid.*, p. 1, cui cfr. la contrarietà a forme troppo stringenti di disciplina di partito (o di gruppo parlamentare) manifestata già da A. Ciancio, *L'esercizio del mandato parlamentare nella disciplina sui gruppi tra normativa vigente ed esigenze di riforma*, in Ead., *Persona e "Demos"*, cit., pp. 229-230.

⁵⁰ Cfr. rispettivamente il Codice di comportamento per i candidati e gli eletti del Movimento Cinque Stelle alle elezioni europee del 2014, anche nelle considerazioni di E. Vigilanti, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, 2014, *passim*, e l'art. 21, co. 5 dello Statuto del Gruppo parlamentare del Movimento alla Camera dei deputati. Su questi temi v. anche, in una prospettiva d'insieme, G. Grasso, *op. cit.*, *passim*, e F. Scuto, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello Statuto del Gruppo parlamentare "Movimento 5 Stelle"*, in *Federalismi*, n. 13/2018, *passim*.

4. I rischi della disintermediazione democratica.

La progressiva espansione degli spazi di partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, fin qui evidenziata, può considerarsi fisiologica all'interno di un ordinamento, come quello italiano, che eleva il principio democratico ad elemento costituzionalmente identitario, al punto da sancirne l'immodificabilità⁵¹. Cionondimeno, com'è stato acutamente osservato, il ricorso agli strumenti di democrazia diretta (e in parte, può ritenersi, anche quello a strumenti di democrazia partecipativa)⁵² genera sempre alcuni *effetti collaterali*, destinati ad incidere negativamente sulla tenuta del tessuto sociale e politico⁵³.

Il primo di tali inconvenienti può riassumersi con la nota formula "dittatura della maggioranza", risalente, com'è noto, già ad Alexis de Tocqueville⁵⁴. A differenza di quanto avviene nelle Assemblee rappresentative, in cui l'oggetto delle votazioni può essere fino all'ultimo modificato e possono compararsi più soluzioni alternative ad un medesimo problema, ogni *referendum* contempla, di norma, due sole opzioni: mantenimento vs.

⁵¹ Sull'identificazione del principio democratico quale *proprium* della «forma repubblicana» v. i ricchi richiami dottrinali operati, adesivamente, da E. Grosso - V. Marcenò, *Art. 139*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, vol. III, p. 2739 ss., cui adde, per la valorizzazione del nesso tra il disposto dell'art. 139 Cost. e l'esito del *referendum* istituzionale, A. Ciancio, *I valori fondanti della Repubblica italiana a sessant'anni dalla sua nascita*, in Ead., *Persona e "Demos"*, cit., p. 174.

⁵² Su questi temi, anche per puntuali riferimenti alle tesi sostenute da alcuni Maestri del diritto costituzionale, si rinvia sin d'ora a M. Luciani, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, Cedam, 2004, p. 181 ss., cui adde, con specifico riferimento al concetto di "partecipazione", M. A. Gliatta, *Partecipazione a livello locale*, in A. Morelli - L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie*, cit., p. 75 ss.

⁵³ V. in tema M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 154 ss. Sulla cautela conseguentemente manifestata dal Costituente nella definizione degli strumenti di democrazia diretta v. ancora E. Castorina, *Democrazia diretta*, cit., p. 9 ss., cui cfr. già la sent. Cost. 16 maggio 1989, n. 256, § 5 (annotata, tra gli altri, da P. Barbera, *Referendum consultivo e limiti dell'"interesse nazionale"*, in *Giur. cost.*, n. 5/1989, p. 1223 ss.; V. Lippolis, *Regioni, treaty-making power e giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ibid.*, p. 1206 ss.; E. Bettinelli, *"Grandi questioni di interesse regionale" e referendum consultivi regionali*, in *Reg.*, n. 4/1990, p. 1292 ss.), la quale prospettò il rischio che persino il meno incisivo degli strumenti referendari, quello consultivo regionale, potesse avere ripercussioni «sull'ordine costituzionale e politico dello Stato». Una preoccupazione analoga, anche se apparentemente meno intensa, ha animato, da ultimo, la sent. Cost. 29 aprile 2015, n. 118, § 7.2, come emerge anche dal commento di S. Bartole, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, n. 3/2015, p. 940 ss.

⁵⁴ L.-A. de Tocqueville, *La democrazia in America* (trad. it.), in *Scritti politici di Alexis de Tocqueville*, Torino, 1968 (1840), vol. II, p. 292.

abrogazione di una certa disciplina, nelle ipotesi di cui all'art. 75 Cost.; conferma vs. variazione di determinati confini territoriali, ex art. 133 Cost., e così via. Sicché, al termine dello spoglio – a condizione, naturalmente, che venga raggiunto l'eventuale *quorum* di validità – saranno sempre individuabili alcuni *vincitori*, i quali saranno riusciti ad imporre la propria decisione a tutti gli altri: tanto a chi avrebbe voluto l'opposto, quanto a chi avrebbe preferito una terza (o una quarta...) alternativa o, addirittura, non avesse maturato orientamento alcuno⁵⁵.

Il secondo rischio è la delegittimazione dei rappresentanti, a livello sia individuale (parlamentari, consiglieri regionali *etc.*) sia associativo (partiti)⁵⁶. E questo, beninteso, vale non solo nelle ipotesi in cui gli stessi *rappresentati* operino quali decisori finali, di fatto (consultazioni intra-partitiche) o di diritto (*referendum*), ma anche qualora essi siano chiamati in causa come semplici portatori di interessi (p. es. in tema di grandi opere, ex art. 22 cod. contr. pubbl.). Senonché, a quest'ultimo riguardo va evidenziato che i Costituenti, anche nei (rari) casi in cui hanno previsto l'emersione di specifiche istanze di categoria, hanno comunque optato per un modello di tipo rappresentativo: si pensi alla figura dei sindacati registrati, ai fini della contrattazione collettiva efficace *erga omnes* (art. 39, co. 4 Cost.), ovvero alla composizione del Cnel (art. 99, co. 1 Cost.).

In terzo luogo, non sembra azzardato affermare che la *irruzione* del corpo elettorale nella scena politica, in modo necessariamente episodico e puntuale, può interferire con l'attuazione del programma di governo⁵⁷. Quest'ultimo, infatti, ben potrebbe richiedere il sacrificio momentaneo di determinati interessi, in vista di un loro più compiuto soddisfacimento futuro: si consideri l'ipotesi di una contrazione della spesa pubblica, la quale, pur incidendo, nell'immediato, sull'erogazione di determinati servizi, nel lungo termine abbia, tuttavia, il pregio di procurare allo Stato condizioni di credito meno onerose,

⁵⁵ Cfr., quasi testualmente, A. Ciancio, *A proposito dell'ammissibilità*, cit., pp. 302-303.

⁵⁶ Sul tema v. ampiamente P. Ignazi, *Partito e democrazia. l'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 335 ss. Per contro, sul ruolo di primo piano riconosciuto ai partiti nelle moderne democrazie restano attuali, benché non più recentissime, le considerazioni svolte da L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, 1970, p. 634 ss., cui cfr. più di recente, con specifico riguardo per l'ordinamento europeo, A. Ciancio, *I partiti politici europei e il processo di democraticizzazione dell'Unione*, in Ead., *Persona e "Demos"*, cit., p. 236 ss., e A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia interna nei partiti*, in *Riv. Aic*, n. 1/2017, p. 1 ss.

⁵⁷ Cfr. quanto lamentato alla stampa dall'allora sindaco di New York Michael Bloomberg, con riferimento alle oscillazioni dell'opinione pubblica su Internet: «[G]overnare [...] richiede programmazione a lungo termine, progetti decennali o ventennali, che vengono bocciati fulmineamente dalla marea prodotta in rete. Non è possibile progettare nulla se ogni progetto viene sottoposto a referendum istantanei» (*Bloomberg contro Twitter. "Non ci lascia governare"*, in *La Repubblica*, 23 marzo 2012, p. 45).

di attrarre investimenti stranieri *etc.* Del resto, secondo la dottrina maggioritaria è proprio in quest'ottica che si sarebbe mosso il Costituente, allorché egli ha escluso la possibilità di celebrare *referendum* abrogativi vertenti su materie particolarmente complesse (p. es. la diplomazia internazionale), come tali bisognose di discipline articolate⁵⁸ o, comunque, di strategie politiche di ampio respiro⁵⁹.

Invero, i rischi appena segnalati sono aggravati da un dato di fondo: i cittadini, in quanto muniti di «sovranità» *ex art. 1 Cost.*, non sono mai responsabili per il loro voto. Tale circostanza, che appare tanto più significativa se si considera come forme di responsabilità funzionale, anche solo “politica” o “diffusa”, siano invece configurabili in capo ai parlamentari⁶⁰ ed allo stesso Presidente della Repubblica⁶¹, può indurre gli elettori a non ponderare adeguatamente le proprie scelte, lasciandosi dominare da impulsi egoistici (p. es. clientelari o corporazionisti)⁶² o, financo, emotivi⁶³.

Come si diceva, tali inconvenienti sono insiti nella progressiva disintermediazione del governo democratico, se non addirittura nella stessa democrazia, e come tali appaiono ineliminabili. Ciò suggerisce l'opportunità di domandarsi se ed in che misura le moderne dinamiche della comunicazione politica siano suscettibili di condizionare i processi di

⁵⁸ Cfr., tra gli altri, A. Pizzorusso, *I controlli di ammissibilità del referendum*, in *Quad. cost.*, 1985, p. 281.

⁵⁹ In questo senso, da ultimo, G. Chiara, *Il corpo elettorale*, in AA.VV., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2018, p. 218, il quale accenna comunque all'esistenza, in dottrina, di orientamenti diversi: per una panoramica, cfr. M. Luciani, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. Branca - A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, Zanichelli - Ed. Foro italiano, 2005, p. 364 ss., che si spinge ad escludere la configurabilità di qualsiasi *ratio* unitaria. Tesi, quest'ultima, che secondo A. Pertici, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 134 ss., troverebbe riscontro a livello del c.d. *original intent* (ma v., per l'opinione opposta, già A. Cariola, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 200).

⁶⁰ Responsabilità sanzionata, essenzialmente, con la non rielezione. Sul tema v., seppur con qualche distinguo, G. U. Rescigno, *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Riv. it. sc. giur.*, n. 3/2012, p. 348 ss.

⁶¹ Sulla «responsabilità politica diffusa» del Capo dello Stato v. G. U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 113 ss., cui cfr. già P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 311. Più di recente, v. ancora G. U. Rescigno, *Responsabilità politica*, cit., p. 351 ss., e A. Cariola, *Il Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Diritto costituzionale*, cit., p. 519, cui *adde*, anche per ulteriori rinvii, N. Pignatelli, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica tra valore storico e “inattualità” costituzionale della controfirma ministeriale*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, 2006, *passim*.

⁶² Cfr. testualmente A. M. Sandulli, *La voce della coscienza di tutti gli italiani*, in Id., *Un giurista per la democrazia. Interventi sulla stampa*, Napoli, Jovene, 1987, p. 43, cui *adde* il caso di scuola dell'individuo che «vota per essere pagato senza lavorare», sulla scorta di quella che G. Sartori, *Opinione pubblica*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, Ist. Enciclopedia Italiana, 1979, vol. IV, p. 946, definisce «irrazionalità catastrofica per l'insieme».

⁶³ Cfr. l'invito a “votare di pancia” lanciato nel 2016 da un noto *leader* politico in vista del *referendum* costituzionale di quell'anno (*Al referendum votate con la pancia non con la testa*: *l'appello di Grillo contro Renzi dal palco di Roma*, in *Huffpost*, 26 novembre 2016), e più in generale W. Davies, *Stati nervosi. Come l'emotività ha conquistato il mondo*, Torino, Einaudi, 2019, *passim*.

formazione del consenso, specie negli ambienti digitali⁶⁴.

5. Comunicazione politica negli ambienti digitali e manipolazione del consenso: emotività, disintermediazione, profilazione.

Per rispondere al quesito che ci si è appena posti sembra utile soffermarsi su tre concetti-chiave, strutturalmente connessi ad Internet: *emotività, disintermediazione, profilazione*.

Anzitutto, l'emotività: rientra nella comune esperienza che la scelta di cliccare o meno su un certo *link* anziché un altro è quasi sempre guidata dall'istinto. Grandi e piccole imprese, così come, del resto, gli stessi comunicatori istituzionali, si rivolgono a soggetti specializzati per la costruzione dei propri siti *web*, avendo cura che essi risultino non solo funzionali, ma anche accattivanti dal punto di vista grafico. La possibilità di lucrare su ogni singolo *click* grazie agli introiti pubblicitari motiva il ricorso, da parte dei gestori, a titoli e locuzioni ad effetto, dal tenore deliberatamente scioccante o, comunque, sopra le righe, nel tentativo di catturare l'attenzione di un utente distratto e poco incline a leggere lunghi blocchi di testo. Analogamente, la dinamicità propria dei *social* induce gli internauti a preferire un linguaggio sintetico e, spesso, idiomatico: si pensi alla brevità dei cc.dd. *tweets*, alle *emoticons*, nonché, specie in ambito politico, ai cc.dd. *memes*, i quali risultano in genere tanto più incisivi proprio in quanto accostino una o più immagini a messaggi lapidari e, al limite, a semplici *slogans*.

Invero, l'incidenza delle emozioni sulle opinioni è nota da tempo agli studiosi di psicologia sociale⁶⁵, i quali sono giunti a ritenere che essa sia inversamente proporzionale al livello di istruzione ed al grado di interesse personale dell'individuo per le questioni su cui sia chiamato ad esprimersi⁶⁶. Sotto questo profilo, l'introduzione di discipline sempre più

⁶⁴ Invero, parte degli inconvenienti che saranno evidenziati nel testo con specifico riferimento ad Internet non sono del tutto nuovi, avendo accompagnato già la nascita e la diffusione della televisione: cfr. T. E. Frosini, *No news is fake news*, in *Dpce*, n. 4/2017, p. VI.

⁶⁵ Sul punto v. per tutti, nella letteratura americana, AA. VV., *The Influence of Narrative v. Statistical Information on Perceiving Vaccination Risks*, in *Medical Decision Making*, n. 31(5), 2011, p. 742 ss., che si spingono a sostenere la maggiore incisività delle narrazioni emotivamente coinvolgenti rispetto a quelle più "solide" dal punto di vista contenutistico, ma rese in tono più distaccato.

⁶⁶ In questo senso G. Grossi, *L'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2009², p. 85 ss., che richiama in particolare H. Blumer, *Massa, pubblico ed opinione pubblica*, in M. Livolsi (a cura di), *Comunicazioni e cultura di massa*, Milano, Hoepli, 1969, p. 264.

settoriali⁶⁷ crea l'*humus* ideale per un uso manipolatorio della comunicazione, perché rende i cittadini, in proporzione, sempre meno interessati e competenti sulle questioni oggetto del voto.

Anche i partiti dimostrano di aver compreso l'importanza di sollecitare il lato emotivo dell'elettorato, in funzione ora polemica, ora auto-identitaria: si pensi all'attribuzione di appellativi ridicoli agli avversari, nonché alla frequente retorica contro i *poteri forti*, il sistema bancario, l'Ue *etc.*⁶⁸. Per tal via, le segreterie riescono ad imporre narrazioni della realtà esasperate, in cui ogni dissenso interno è percepito come connivenza col *nemico* ed espone al rischio di espulsione⁶⁹. Senonché, qualsiasi orientamento scaturente da fattori emotivi è, per sua stessa natura, volubile e necessita di continui rinforzi. Alla lunga, ciò deprime la qualità delle scelte normative, inducendo, cioè, i governi a privilegiare misure populiste (p. es. assistenzialistiche)⁷⁰, che consentano di lucrare consensi nel breve termine, anche in assenza di un'adeguata progettualità⁷¹.

Il secondo fenomeno su cui è opportuno soffermarsi è, come anticipato, la disintermediazione: mediante il proprio *account* o la propria pagina *social*, ogni esponente politico è in grado di instaurare una comunicazione diretta e costante con gli elettori,

⁶⁷ Cfr. sul tema le riflessioni di V. Di Cataldo, *A che cosa serve il diritto*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 110 ss.

⁶⁸ Cfr. M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Riv. Aic*, n. 3/2018, p. 377 ss.

⁶⁹ Cfr. puntualmente M. Bassini, *Partiti*, cit., pp. 871-872. Per contro, sulla necessità che i partiti mantengano un certo grado di democraticità e dialettica interna v., da ultimo, A. Lanzafame, *La vis espansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenze costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 303 ss., cui cfr. approfonditamente, con riferimento a quelle "proiezioni" dei partiti costituite dai gruppi parlamentari, già A. Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 213 ss.

⁷⁰ Su questo concetto v., in dottrina, C. Pinelli, *La sfida populistica allo Stato costituzionale*, in *Parolechiave*, n. 1/2010, p. 143 ss., e T. Casadei, *Il mito*, cit., p. 885, cui cfr., a livello socio-politologico, almeno R. Segatori, *Sintomi populistici nella crisi italiana*, in F. Saccà (a cura di), *Culture politiche e mutamento nelle società complesse*, Milano, Franco Angeli, 2015, p. 111 ss., e G. C. S. Giraudi, *La sfida populista alla democrazia liberale*, in D. G. Bianchi - F. Raniolo (a cura di), *Limiti e sfide della rappresentanza politica*, Milano, Franco Angeli, 2017, p. 108 ss., il quale ultimo propende per una natura «multidimensionale» del fenomeno (ideologica, politica, psicologica). Un preciso nesso tra populismo e nuovi canali di comunicazione digitali è ravvisato da D. Salzano - A. Napoli - M. Tirino, *Molto rumore per nulla: post-verità, fake news e determinismo tecnologico*, in *Sociologia*, n. 1/2017, p. 146.

⁷¹ Cfr. la metafora dello «sciame digitale» usata da G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, n. 1/2018, p. 42 ss.: «I partiti hanno perduto la capacità di costruire delle narrazioni che possano tenere uniti gli elettori e poi assicurare una certa stabilità e coerenza alle politiche pubbliche. [...] Lo sciame digitale (come lo sciame d'api) si muove rapidamente senza che sia possibile prevedere dove andrà, fa delle evoluzioni, cambia direzione, si compatta e poi si dissolve, secondo le transeunti aggregazioni degli umori [...] che si propagano nella rete. E alla politica, il più delle volte, non resta che inseguire lo sciame e entrare nelle bolle, assecondandone la polarizzazione e la mancanza di progettualità». Segnala una crescente difficoltà a trarre dal «momento elettorale» chiari indirizzi programmatici anche E. Castorina, *Democrazia diretta*, cit., pp. 14-15.

superando i limiti (ma anche le garanzie, specie in tema di continenza e veridicità) che connotano l'intermediazione giornalistica⁷². In tal modo, sul piano mediatico egli si rende sempre più autonomo dal partito, sia in punto di visibilità che, in definitiva, di popolarità. Inoltre, grazie ad un'accorta selezione dei contenuti – spesso curata da *marketing advisors* professionali⁷³ – egli può decidere a tavolino quale immagine fornire di sé, facendo leva sulla empatia degli altri utenti per accattivarsene il gradimento.

Ma c'è di più. Secondo le attuali evidenze sociologiche, non tutti i consociati hanno la medesima influenza sul processo di “*agenda building*”⁷⁴, ossia di selezione delle questioni oggetto del dibattito pubblico. Un ruolo preminente, infatti, sarebbe detenuto dai *mass-media*⁷⁵ e dai cc.dd. *opinion leaders*⁷⁶. Ciò significa che il politico che promuove se stesso e le proprie idee sul *web* gode di un'influenza, per così dire, doppia, proprio perché opera, ad un tempo, nelle vesti di *leader* e di fornitore di notizie. È vero, infatti, che egli sarà necessariamente *di parte* e, per ciò stesso, meno attendibile della stampa professionale, ma è anche vero che egli presenterà entrambi i fattori, capillarità e continuità, su cui si fonda il potenziale persuasivo tradizionalmente proprio degli organi di informazione. Così, ad esempio, l'insistenza sul problema dei flussi immigratori da parte di un comunicatore politico potrebbe indurre i cittadini a sovrastimarne la reale entità⁷⁷.

⁷² Cfr. le numerose prescrizioni rivolte ai giornalisti dagli artt. 1-12 del *Testo unico dei doveri del giornalista*, approvato dal Consiglio nazionale dell'Ordine il 27 gennaio 2016, nonché quelli affermati in via pretoria dalla “storica” sent. Cass. civ. 18 ottobre 1984, n. 5259 (annotata, tra gli altri, da M. Dogliotti, *La cassazione e i giornalisti: cronaca, critica e diritti della persona*, in *Giust. civ.*, n. 1/1985, p. 364 ss.; G. Ulisse, *Note sui limiti della responsabilità civile del giornalista*, in *Ngcc*, n. 1/1985, p. 215 ss.; V. Roppo, *La corte di cassazione e il decalogo del giornalista*, in *Quadrim.*, 1984, p. 609 ss.).

⁷³ Su questa vera e propria frontiera dell'imprenditoria digitale v. V. Visco Comandini, *Le fake news*, cit., pp. 193-194, cui cfr., sull'impiego dei sistemi di diffusione automatica e mirata dei contenuti, M. Mezzanotte, *Fake news nelle campagne elettorali digitali. Vecchi rimedi o nuove regole?*, in *Federalismi*, n. 24/2018, p. 11, e A. Mazziotti di Celso, *Fake news, fake people e società della (dis)informazione*, in *Dir. Uomo*, n. 1/2017, p. 59 ss.

⁷⁴ La teoria dell'*agenda building*, su cui v. almeno G. Engel Lang - K. Lang, *The Battle for Public Opinion. The President, the Press and the Polls during Watergate*, New York, Columbia University Press, 1983, pp. 60-61, completa la nota teoria dell'*agenda setting*, elaborata già da M. E. McCombs - D. L. Shaw, *The Agenda-Setting Function of Mass Media*, in *Pub. Op. Quart.*, n. 36/1977, p. 176 ss.

⁷⁵ Una rassegna dei diversi modelli usati per descrivere l'incidenza dei *media* sull'opinione pubblica è operata da P. Moy - B. Bosch, *Theories of public opinion*, in *Sociology Dept., Faculty Pub. (University of Nebraska - Lincoln)*, 2013, p. 294 ss., cui adde la vicenda esaminata da D. Bennato, *L'emergere della disinformazione come processo socio-computazionale. Il caso Blue Whale*, in *Probl. inf.*, n. 3/2018, p. 396 ss.

⁷⁶ Il peso determinante dei *leaders*, non solo come “mediatori” ma anche come veri e propri “costruttori” di opinioni poi condivise dalle masse, è ampiamente riconosciuto in tutti e tre i modelli (*bubble-up*, *two steps flow*, *cascade*) solitamente usati per descrivere il fenomeno: v., anche per ulteriori richiami, G. Sartori, *Opinione pubblica*, cit., pp. 939-940, ed ancora V. Price, *L'opinione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2004², pp. 134-135.

⁷⁷ Cfr. gli studi recentemente prodotti dall'Istituto “C. Cattaneo” di Bologna e dall'Università di Harvard: M. Valbruzzi, *Immigrazione in Italia: tra realtà e percezione*, agosto 2018, *passim*, in www.cattaneo.org, e A.

La concentrazione del consenso attorno ad alcune figure carismatiche (c.d. «personalizzazione della politica»⁷⁸), quando opera a favore di soggetti situati al vertice di un partito (come già storicamente accaduto con l'avvento della radiotelevisione⁷⁹) sfocia, sovente, in una sostanziale riduzione del tasso di pluralismo interno; viceversa, quando a beneficiarne sono esponenti minori, alimenta la nascita di divisioni, sotto forma di *correnti*. L'esito è, quasi sempre, l'insorgere di uno o più «partiti personali»⁸⁰, destinati a fungere da mere «macchine elettorali»⁸¹ del rispettivo *leader*.

Quanto appena segnalato, presupponendo lo scivolamento dei cittadini nella condizione di *followers* – in senso non soltanto metaforico – finisce per deprimere l'efficacia selettiva dello strumento elettorale, tanto rispetto ai candidati quanto ai programmi da essi proposti. Ciò genera, a sua volta, il rischio di *premiare* individui non adeguatamente preparati, le cui eventuali inadempienze, peraltro, non potranno che indurre ulteriori sentimenti di sfiducia e disaffezione⁸².

Un discorso analogo può farsi per i *referendum*, in occasione dei quali, cioè, gli elettori potrebbero essere indotti a rispondere *sì* o *no* ai singoli quesiti in ragione del proprio gradimento per chi li sostenga o li avversi, con sostanziale snaturamento dell'istituto (da atto di normazione negativa a strumento di *giudizio* politico sugli eletti)⁸³.

Alesina - A. Miano - S. Stantcheva, *Immigration and Redistribution*, agosto 2019, *passim*, in www.scholar.harvard.edu.

⁷⁸ G. Bobba - A. Seddone, *Partito personale o personalizzato? L'evoluzione del Partito Democratico: 2007-2015*, in *Rag. prat.*, n. 46/2016, p. 57.

⁷⁹ Cfr. ampiamente P. Ignazi, *Partito e democrazia*, cit., p. 180 ss.

⁸⁰ La locuzione risale a M. Calise, *Il partito personale*, Roma - Bari, Laterza, 2000, p. 53 ss., il quale individua la causa del fenomeno, quantomeno in Italia, nella sempre maggiore frequenza dei *referendum* abrogativi, divenuti oramai «componente permanente del sistema politico». Più di recente, essa è stata ripresa da R. Segatori, *Globalizzazione, nuove fratture sociali e rappresentanza politica*, in *Sociologia*, n. 3/2016, p. 12, e da G. Bobba - A. Seddone, *op. cit.*, p. 64 ss., i quali ultimi vi affiancano l'icona, solo apparentemente simile, del «partito personalizzato».

⁸¹ G. Di Cosimo, *Personale e digitale*, cit., p. 1, cui cfr. analogamente G. Bobba - A. Seddone, *op. cit.*, p. 59.

⁸² Sulle attuali tendenze alla disaffezione politica, specie da parte delle giovani generazioni, v. le statistiche richiamate da A. Montanari, *Crisi e mutamento*, cit., p. 18, e R. Segatori, *Globalizzazione*, cit., p. 12.

⁸³ Cfr. in questo senso, seppur con riferimento ad uno strumento, il *recall*, invero non del tutto sovrapponibile, M. Bassini, *Partiti*, cit., p. 872.

6. Segue: Opinione pubblica e governabilità nella “società dell’algoritmo”.

Il terzo fattore poc’anzi segnalato è la profilazione⁸⁴, ossia l’impiego di algoritmi, da parte di motori di ricerca e *social newtworks*⁸⁵, per monitorare le interazioni degli utenti (pagine visitate⁸⁶, ricerche effettuate, *likes* lasciati *etc.*) e ricostruirne, così, interessi ed orientamenti.

Ai fini del *marketing* politico-elettorale, tali *big data* sono notoriamente preziosi, sia per affinare le tecniche comunicative, sia per accrescere il tasso di personalizzazione e, quindi, di persuasività dei singoli messaggi. Anziché correre il rischio di perdere l’attenzione dell’elettore, o di non carpirlo affatto, esponendogli il proprio programma per intero, il candidato può proporre a ciascun utente di Internet i soli passaggi che potrebbero interessarlo sul piano personale. Senonché, è evidente che, nella prospettiva dell’individuo-*target*, una comunicazione politica di questo tipo da una parte ostacola la percezione dell’insieme, da cui, pure, dipende l’effettiva sostenibilità (credibilità) dei singoli impegni elettorali; dall’altra, finisce per alimentare sentimenti corporativi o, comunque, anti-solidaristici, in netta antitesi rispetto al modello delineato dall’art. 2 Cost.

Il secondo scopo della profilazione, anche al di là dello specifico ambito politico, è proporre a ciascuno soltanto contenuti in linea con le sue opinioni, al fine di incrementarne la permanenza all’interno di determinati domini e guadagnare dalla vendita di spazi pubblicitari⁸⁷. Ebbene, ciò comporta l’insorgenza di altrettante *bolle* (cc.dd. “*filter*

⁸⁴ Sul tema v. di recente C. Tabarrini, *Comprendere la “Big Mind”: il GDPR sana il divario di intelligibilità uomo-macchina?*, in *Dir. inf.*, n. 2/2019, p. 555 ss., cui cfr. già A. Papa, “*Democrazia della comunicazione e formazione dell’opinione pubblica*”, in *Federalismi*, n. spec. 1/2017, pp. 16-17.

⁸⁵ Cfr. la fortunata locuzione «*Algorithmic Society*», coniata da J. M. Balkin, *Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation*, in *U. C. Davis L. Rev.*, n. 51 (2017-2018), p. 1149 ss., cui cfr., sul versante dottrinario italiano, le preoccupazioni espresse da G. L. Conti, *Manifestazione del pensiero attraverso la Rete e trasformazione della libertà di espressione: c’è ancora da ballare per strada?*, in *Riv. Aic*, n. 4/2018, *passim*, e, con riferimento a potenzialità e rischi dei motori di ricerca, R. Borrello, *Alcune riflessioni preliminari (e provvisorie) sui rapporti tra i motori di ricerca ed il pluralismo informativo*, in *MediaLaws*, 2017, p. 74 ss.

⁸⁶ V. sullo specifico tema la recente sent. Cgue 29 luglio 2019, causa C-40/17, *Fashion ID*, e, anche per qualche approfondimento tecnico, la nota di V. Lubello, *Contitolarietà e tasto “Like” di Facebook: “ben oltre il caso di specie”*, in *MediaLaws*, n. 3/2019, p. 251 ss.

⁸⁷ Sul tema v. le considerazioni svolte da F. Pizzetti, *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, in *MediaLaws*, 2017, p. 53; V. Visco Comandini, *Le fake news sui social network: un’analisi economica*, in *MediaLaws*, n. 2/2018, p. 184 ss.

bubbles)⁸⁸, i cui occupanti, selezionando a loro volta le persone (o i siti) con cui desiderano interagire, oppure no, finiscono per aggregarsi all'interno di grandi “*echo chambers*”⁸⁹. Ora, in letteratura è stato ampiamente dimostrato che l'individuo tende ad elaborare le proprie opinioni basandosi su due fattori: la propria percezione del reale (cc.dd. “credenze” o “stereotipi”)⁹⁰ e le opinioni altrui. Queste ultime, in particolare, rilevrebbero su due piani distinti: su quello individuale, in cui sarebbero decisivi gli orientamenti maggioritari nel gruppo sociale di appartenenza⁹¹, e su quello collettivo⁹², in cui l'opinione degli altri soggetti rilevrebbe quale termine di confronto dialettico⁹³. Ne deriva che le suddette *bolle*, limitando drasticamente il contatto con orientamenti diversi da quelli già coltivati dall'individuo, impediscono a quest'ultimo di farsi un'idea oggettiva della realtà. Analogamente, ciascuna *echo chamber* genera l'illusione che una certa opinione (p. es. la dannosità dei vaccini) sia universalmente condivisa, ostacolando, al contempo, il dialogo

⁸⁸ La locuzione, coniata da E. Pariser, *The Filter Bubble. What The Internet Is Hiding From You*, Londra, Penguin, 2011, *passim*, ha indotto D. Palano, *La bolla mortale della nuova democrazia*, in *Il Foglio*, 28 aprile 2017 a scrivere di «*bubble democracy*» (concetto di recente ripreso, in un quadro più ampio, da G. Pitruzzella, *La libertà di informazione*, cit., pp. 22-23).

⁸⁹ Sul tema v. in generale C. R. Sunstein, *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media* (trad. it.), Bologna, Il Mulino, 2017, p. 39 ss., cui *adde*, sulle relative dinamiche, V. Visco Comandini, *Le fake news*, cit., p. 191 ss. L'intera ricostruzione è condivisa, tra gli altri, da G. Pitruzzella, *loc. cit.*, e M. Ramajoli, *I pericoli del marketplace of ideas. Considerazioni sparse a latere di due sentenze della Corte di giustizia in tema di assegnazione delle frequenze radiotelevisive*, in *MediaLaws*, n. 1/2018, p. 8, la quale richiama anche la teoria psicologica della c.d. *biased assimilation*, secondo cui gli individui sarebbero inclini ad apprendere nuove informazioni nella misura in cui esse confermino i propri convincimenti attuali.

⁹⁰ In questo senso H. L. Childs, *Public Opinion: Nature, Formation and Role*, Princeton, Princeton University Press, 1965, p. 110 ss., mentre per i termini richiamati nel testo v., rispettivamente, P. E. Converse, *The Nature of Belief Systems in Mass Publics*, in D. E. Apter (a cura di), *Ideology and Discontent*, Glencoe, The Free Press, 1964, p. 206 ss., e W. Lippmann, *L'opinione pubblica*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963 (1922), p. 27.

⁹¹ Sul fenomeno della «identificazione di gruppo» v. C. R. Sunstein, *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?* (trad. it.), Bologna, Il Mulino, 2003, p. 86, e, anche per i ricchi rinvii ivi contenuti, V. Price, *L'opinione pubblica*, cit., pp. 74-75. E. Noelle-Neumann, *The Spiral of Silence. Public Opinion - Our Social Skin*, Chicago-Londra, University of Chicago Press, 1984, p. 61 ss., spiega tale fenomeno con la paura, insita in ogni essere umano, di trovarsi socialmente isolato. In dottrina, sul c.d. *herd effect* si sono soffermati da ultimo A. Mazziotti di Celso, *Fake news*, cit., p. 60, e G. Grossi, *L'opinione pubblica*, cit., pp. 154-155, il quale eccepisce, tuttavia, che il «clima d'opinione» non inciderebbe necessariamente su ciò che l'individuo pensa, quanto piuttosto su ciò che egli è disposto ad esternare, generando una sfasatura – può, ancora, osservarsi – destinata a ricomporsi nel segreto della cabina elettorale.

⁹² Sulla dicotomia tra opinioni individuali e opinione del gruppo sociale di appartenenza, oramai consolidata in letteratura, v. G. Mazzoleni, *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2004², pp. 300-301, e G. Grossi, *op. cit.*, p. 87 ss., secondo il quale, tuttavia, essa costituirebbe un «falso dilemma», dal momento che i due “livelli” richiamati nel testo sarebbero comunque interdipendenti (*ibid.*, p. 90).

⁹³ Cfr. il concetto di «democrazia discorsiva» elaborato da J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini, 1996, *passim*, insieme alla ricostruzione dell'opinione pubblica come «pubblica argomentazione razionale», addotta anni prima da Id., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1974 (1962), p. 41.

tra gli utenti di orientamenti contrapposti. A ciò si aggiunga che, in ambito politico ancor più che in altri, molti gruppi *online* si aggregano proprio su base ideologica, dando luogo a fenomeni di radicalizzazione e auto-identificazione (stabile percezione di sé come, ad esempio, *sostenitore dell'esponente politico X*)⁹⁴.

Tale “polarizzazione” delle opinioni⁹⁵ fa sì che, nella prospettiva di ciascun elettore, gli avversari appaiano alla stregua di nemici assoluti. Tale circostanza, se da un canto può essere sfruttata dai partiti a proprio favore durante le singole campagne elettorali, dall'altra rende assai arduo, nella successiva fase di governo, giustificare eventuali intese con altre forze parlamentari. Sicché, il compromesso tra istanze e sensibilità diverse, che in un regime democratico dovrebbe essere fisiologico⁹⁶, finisce per essere percepito come un *tradimento* del mandato elettorale. D'altra parte, atteggiamenti di netta chiusura, specie in presenza di sistemi elettorali di tipo proporzionale, non solo si ripercuotono negativamente sulla possibilità di aggregare stabili maggioranze, ma rischiano di precludere il soddisfacimento, anche solo parziale, delle istanze di cui i partiti auto-esclusi siano portatori⁹⁷.

Occorre, infine, segnalare che *filter bubbles* ed *echo chambers*, interagendo con altri fattori, come le strategie di sollecitazione emotiva, lo scadimento delle interazioni tra gli utenti, spesso limitate alla condivisione del pensiero altrui⁹⁸ o dominate da atteggiamenti

⁹⁴ In questo senso A. Ciancio, *Il pluralismo alla prova dei nuovi mezzi di comunicazione*, in Ead. (a cura di), *Il pluralismo*, cit., p. 17 e pp. 36-37.

⁹⁵ C. R. Sunstein, *The Law of Group Polarization*, in *J. Pol. Phil.*, n. 10/2002, p. 175 ss.

⁹⁶ ...Anche sul piano sociologico: v. H. Blumer, *Massa*, cit., pp. 263-264, e S. Moscovici, *Social Influence and Conformity*, in G. Lindzey - E. Aronson (a cura di), *Handbook of Social Psychology*, New York, Random House, 1985³, vol. II, p. 347 ss. Per una dettagliata schematizzazione dei possibili esiti del confronto pubblico tra opinioni diverse si rinvia a V. Price, *L'opinione pubblica*, cit., pp. 97-98.

⁹⁷ In quest'ordine di idee, sembra, M. Bassini, *Partiti*, cit., p. 865.

⁹⁸ Al riguardo, D. Salzano - A. Napoli - M. Tirino, *Molto rumore per nulla*, cit., p. 147, e A. Montanari, *Crisi e mutamento*, cit., p. 25, paventano la formazione di una nuova «oligarchia» di *influencers* (in senso lato), capace di determinare contenuti e andamento dei dibattiti *online*.

irrazionali (p. es. complottistici⁹⁹), ovvero la sovrabbondanza¹⁰⁰ e la scarsa accuratezza¹⁰¹ delle fonti d'informazione digitale, tendono a potenziare gli effetti distorsivi delle cc.dd. *fake news*¹⁰², la cui diffusione è già di per sé favorita dall'anonimato¹⁰³ e dalla mancanza di un'autorità di regolazione centrale¹⁰⁴, tipici della Rete. In particolare, secondo ampia parte della dottrina¹⁰⁵ si assisterebbe al *fallimento*, nel senso macro-economico del termine, del c.d. *free marketplace of ideas*¹⁰⁶, nella misura in cui questo presupporrebbe, da un lato, la libera circolazione ed il confronto tra tutte le opinioni e, dall'altro, il loro soppesamento ad opera di individui adeguatamente informati e razionali. Le possibili ricadute sulla

⁹⁹ Sulle cc.dd. teorie del complotto e sulle relative origini v. L. de Haven-Smith, *Conspiracy Theory in America*, Austin, University of Texas, 2013, p. 25 ss., cui cfr. i casi presi in esame da M. Milia, *Teorie del complotto e virus Ebola. Le cospirazioni contagiano i social media*, in *EC*, n. 2/2005, p. 3 ss., e F. Saccà, *Culture politiche, informazione e partecipazione nell'arena politica 2.0*, in *Sociologia*, n. 3/2016, pp. 30-31, mentre sulla intrinseca caratura antisociale di tali convincimenti v. R. Valle, *Dall'arte della congiura alla riproducibilità tecnica del complotto. Le derive del machiavellismo immaginario e la cospirazione transpolitica*, in *Riv. pol.*, n. 1/2012, pp. 85-86.

¹⁰⁰ Così, tra gli altri, O. Pollicino, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, n. 1/2018, p. 33; G. Pitruzzella, *La libertà di informazione*, cit., p. 17, che si sofferma sugli ostacoli posti dalla *filter bubble*; G. De Gregorio, *The market place of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?*, in *MediaLaws*, 2017, p. 97. Invero, fenomeni quali lo «*information overload*», il «*data smog*» e la «*information anxiety*», che da essi deriva, sono piuttosto noti in letteratura: v., per tutti, D. Bennato, *L'emergere della disinformazione*, cit., p. 398 ss.

¹⁰¹ In generale, si riscontrano politiche editoriali tese a privilegiare la «quantità» delle pubblicazioni e la loro capacità di attrarre lettori (c.d. *clickbait*), anche a scapito della relativa «qualità» (utilità sociale, approfondimento, verifica delle notizie). Sul tema si rinvia, in dottrina, a E. Lehner, *Fake news e democrazia*, cit., pp. 112-113, cui *adde*, sul versante sociologico, P. Dominici, *Fake News and Post-Truths? The "real" issue is how democracy is faring lately, in Sicurezza e scienze sociali*, n. 3/2017, pp. 187-188.

¹⁰² Sugli esatti contorni semantici di tale locuzione v. M. Bassini - G. E. Vigevani, *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *MediaLaws*, 2017, pp. 15-16 ss.; G. Pitruzzella, *La libertà di informazione*, cit., pp. 13-14; M. Mezzanotte, *Fake news nelle campagne elettorali*, cit., p. 3. Cfr., infine, la casistica descritta da B. Vojak, *Fake News: The Commoditization of Internet Speech*, in *Calif. West. Int'l L. J.*, n. 1/2017, p. 130 ss.

¹⁰³ V. in questo senso C. Pinelli, «*Postverità*», *verità e libertà di manifestazione del pensiero*, in *MediaLaws*, 2017, p. 47, e G. Pitruzzella, *La libertà di informazione*, cit., p. 12.

¹⁰⁴ Secondo A. Ciancio, *Il pluralismo*, cit., p. 30, proprio tale peculiarità costituirebbe il principale tratto distintivo di Internet rispetto a «tutti gli altri strumenti comunicativi». Sul tema v. da ultimo le riflessioni di A. Gatti, *Istituzioni e anarchia nella Rete. I paradigmi tradizionali della sovranità alla prova di Internet*, in *Dir. inf.*, n. 3/2019, p. 711 ss.

¹⁰⁵ V., *ex multis*, F. Pizzetti, *Fake news e allarme sociale*, cit., p. 51; O. Pollicino, *Fake News, Internet and Metaphors (To be Handled Carefully)*, in *It. Journ. Publ. L.*, n. 1/2017, p. 3 ss., che rimarca sia il carattere oligopolistico assunto dalla Rete, sia la dubbia compatibilità del modello nordamericano con la concezione europea della libertà di espressione; M. Ramajoli, *I pericoli*, cit., p. 8, che segnala la possibile riduzione del pluralismo informativo derivante dai conflitti d'interesse in cui versino i grandi *Internet service providers*. Ancora più critico verso il modello holmesiano M. Cuniberti, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, in *MediaLaws*, 2017, pp. 35-36.

¹⁰⁶ Com'è noto, la locuzione risale alla *concurring opinion* del giudice W. O. Douglas sul caso *United States v. Rumely*, 345 U.S. 41 (1953) ma riassume la tesi esposta, già diversi anni prima, dal *justice* O. W. Holmes in *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919). Su quanto argomentato nel testo v. nitidamente A. E. Waldman, *The Marketplace of Fake News*, in *U. Pa. J. Const. L.*, n. 20/2018, p. 845 ss.

correttezza delle campagne elettorali (e referendarie) sono evidenti¹⁰⁷: basti pensare alla possibile attribuzione, ad un certo candidato, di dichiarazioni, aderenze o condotte idonee ad intaccarne l'onorabilità.

7. Le risposte del legislatore.

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, sembra possibile affermare che gli internauti siano strutturalmente vulnerabili ai tentativi di manipolazione o, quantomeno, di condizionamento del consenso¹⁰⁸. Questo dato, pur costituendo un serio problema in un ordinamento a base democratica, come quello italiano¹⁰⁹, non sembra aver ricevuto sufficiente attenzione sul piano normativo.

La legge n. 515/1993¹¹⁰, che disciplina in via generale lo svolgimento delle campagne elettorali, non contiene previsioni idonee a contrastare i tre fenomeni (emotività, disintermediazione, profilazione) poc'anzi presi in esame. D'altro canto, l'applicabilità agli ambienti virtuali della legge n. 28/2000¹¹¹ sulla *par condicio*, prevista nel relativo ddl governativo¹¹² ed approvata in prima lettura dal Senato, ne fu esclusa già durante il successivo esame alla Camera, ed è, pertanto, assente nel testo oggi in vigore. Infine, la stessa rivalutazione del consenso dell'interessato per le attività di *online profiling*, di

¹⁰⁷ Cfr. in questo senso M. Mezzanotte, *Fake news nelle campagne elettorali*, cit., p. 8 ss., e, soprattutto, V. Visco Comandini, *Le fake news*, cit., p. 198 ss.

¹⁰⁸ In questo senso, anche per alcuni riferimenti a recenti distorsioni nell'uso di Facebook a fini lato sensu politici, v. A. Simoncini, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw J.*, n. 1/2019, p. 67 ss.

¹⁰⁹ In argomento v. M. Mezzanotte, *op. cit.*, p. 7, cui cfr., con particolare riferimento al referendum costituzionale del 2016, M. Monti, *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, in *MediaLaws*, n. 1/2017, p. 81.

¹¹⁰ Legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante per l'appunto «Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica».

¹¹¹ Legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante disposizioni «per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica».

¹¹² A.S. 4197 del 23 agosto 1999; successivamente registrato, alla Camera, al n. 6483.

recente operata dal GDPR¹¹³ e dalle relative norme interne di attuazione¹¹⁴, nella pratica non appare decisiva, dal momento che tale consenso, quando non costituisce *condicio sine qua non* per la fruizione di determinati servizi (p. es di *social networking*), è quasi sempre concesso dall'utente in modo più o meno distratto e senza alcuna presa di visione dell'eventuale informativa (si pensi al salvataggio automatico dei cc.dd. *cookies*).

Una parziale eccezione è costituita dal problema delle *fake news*. Nel 2017, infatti, furono depositate in Parlamento ben due proposte di legge¹¹⁵, e l'anno successivo il Ministero dell'Interno avviò un sistema di segnalazione e verifica dei contenuti *online*, denominato Progetto *Red Button*¹¹⁶. Senonché, le prime decaddero con lo spirare della XVII legislatura, mentre il secondo cessò dopo pochi mesi, a seguito delle censure formulate, *ex art.* 19 Pdc¹¹⁷, dallo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite per la libertà di opinione e di espressione. Nel corso della XVIII legislatura, la questione pare aver perso di interesse, atteso che l'unica contromisura sinora maturata consiste nell'istituzione di una commissione bicamerale d'inchiesta e che il relativo ddl, presentato il 3 agosto 2018, ha

¹¹³ Regolamento (UE) 2016/679, emanato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 27 aprile 2016, recante norme sulla «protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali». In dottrina, v. almeno F. Costantini, *Il Regolamento (UE) 679/2016 sulla protezione dei dati personali*, in *Ngcc*, n. 6/2018, p. 549 ss., e L. Fiorentino, *Il trattamento dei dati personali: l'impatto sulle amministrazioni pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2018, p. 690 ss., cui *adde*, per alcuni profili specifici, O. Pollicino, *L'“autunno caldo” della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digitale*, in *Federalismi*, n. 19/2019, p. 2 ss.; V. Manes - F. Mezzacava, *GDPR e nuove disposizioni penali del Codice privacy*, in *Dir. pen. proc.*, n. 2/2019, p. 171 ss.; E. D'Alterio, *Protezione dei dati personali e accesso amministrativo: alla ricerca dell'“ordine segreto”*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2019, p. 9 ss.; A. M. Gambino - C. Bompreszi, *Blockchain e protezione dei dati personali*, in *Dir. inf.*, n. 3/2019, p. 632 ss.; E. Pellicchia, *Profilazione e decisioni automatizzate al tempo della black box society: qualità dei dati e leggibilità dell'algoritmo nella cornice della responsible research and innovation*, in *Nlcc*, n. 5/2018, p. 1223 ss.

¹¹⁴ V. in generale il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, il quale ha in parte riscritto il vigente *Codice in materia di protezione dei dati personali*, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. In dottrina, per una visione d'insieme v. E. Faccioli - M. Cassaro, *Il “GDPR” e la normativa di armonizzazione nazionale alla luce dei principi: accountability e privacy by design*, in *Dir. ind.*, n. 6/2018, p. 561 ss.

¹¹⁵ Più in particolare, il ddl Gambaro (A.S. 2688), depositato il 7 febbraio 2017, adottava un approccio prevalentemente repressivo: imponeva ai gestori delle piattaforme un obbligo di «costante monitoraggio» dei contenuti, nonché la rapida rimozione di quelli che gli stessi avessero giudicato «non attendibil[i]»; inoltre, esso contemplava l'introduzione di ben tre nuove figure di reato («pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico, attraverso piattaforme informatiche», art. 656-*bis* c.p.; «diffusione di notizie false che possono destare pubblico allarme, fuorviare settori dell'opinione pubblica o aventi ad oggetto campagne d'odio e campagne volte a minare il processo democratico», art. 265-*bis* c.p.; «diffusione di campagne d'odio o volte a minare il processo democratico», art. 265-*ter* c.p.). Il ddl Zanda (A.S. 3001 del 14 dicembre 2017), invece, si limitava a prescrivere, previa segnalazione degli utenti, la rimozione di contenuti che fossero già autonomamente previsti come illeciti, incoraggiando, al contempo, l'affidamento dei reclami ad organismi esterni di autoregolamentazione.

¹¹⁶ Per i dettagli v. il relativo comunicato stampa della Polizia di Stato del 18 gennaio 2018, reperibile in www.commissariatodips.it.

¹¹⁷ Cfr. la nota OL ITA 1/2018, inviata al Governo italiano il 20 marzo 2018.

iniziato il proprio *iter* in Commissione soltanto lo scorso 17 luglio¹¹⁸.

Invero, è ben possibile che la cautela, se non addirittura la riluttanza finora manifestata dalle Camere si spieghi con le medesime ragioni che già indussero la maggioranza dell'Assemblea costituente a rigettare la proposta dell'on. Giuseppe Dossetti¹¹⁹, di introdurre un sindacato pubblico sulle fonti d'informazione nel testo di quello che sarebbe poi diventato l'art. 21 Cost.: il timore, cioè, di derive autoritarie, tese a fissare inaccettabili verità di Stato¹²⁰.

In ogni caso, per effetto dell'appartenenza all'Ue, non appena saranno emanate troveranno applicazione anche in Italia le misure contenute nel *Piano* varato nel dicembre 2018 da Commissione europea ed Alto rappresentante per gli affari esteri allo scopo di contrastare la diffusione di notizie pericolose per il corretto funzionamento «dei processi politico-democratici» e di «elaborazione delle politiche», ovvero per la «salute dei cittadini, dell'ambiente e della sicurezza dell'UE»¹²¹. Sugli esatti contenuti di tale documento sembra, quindi, opportuno soffermarsi.

8. Segue: Il Piano d'azione europeo contro la disinformazione.

Il *Piano d'azione europeo contro la disinformazione*¹²² si fonda su quattro *pilastr*i, di cui ad oggi uno soltanto, il terzo, può dirsi già compiutamente eretto. Esso, pur essendo costituito da un documento formalmente auto-regolatorio, lo *EU Code of Practice on Disinformation*¹²³, è in realtà frutto di un lungo negoziato, cui hanno preso parte tutti gli

¹¹⁸ A.C. 1056, primo firmatario l'on. E. Fiano. Il 12 febbraio 2020, dopo la congiunzione con altri tre disegni di legge (C.2103, C.2187 e C.2213), ne è stato rimesso l'esame ad un Comitato ristretto, che ha avviato la discussione sette giorni più tardi.

¹¹⁹ La proposta, per vero, riscosse ampio sostegno in Commissione (*Atti Comm. Cost. - I Sottocommissione, Resoconto sommario della seduta di venerdì 27 settembre 1946*, pp. 151-152), che la approvò a larga maggioranza.

¹²⁰ V. in questo senso gli interventi degli onorevoli M. Cevolotto (*Atti A.C.*, LXXXVIII seduta, 14 aprile 1947, p. 2855), V. Badini Confalonieri (*ibid.*, p. 2857) e G. Giannini (*loc. ult. cit.*).

¹²¹ Questa la definizione di «*disinformation*» adottata nel *Preambolo*, peraltro mutuata dalla cit. COM(2018) 236 final, § 2.1.

¹²² Comunicazione JOIN(2018) 36 final, del 5 dicembre 2018.

¹²³ Sottoscritto a Bruxelles il 20 settembre 2018 da una vasta platea di imprese, sia operatori informatici (tra cui Facebook, Google – Twitter e Mozilla, che nel 2016 avevano già dato siglato il *Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio* online) sia associazioni rappresentative di agenzie pubblicitarie e di comunicazione; nel maggio 2019 vi ha aderito Microsoft. Sul procedimento di formazione e sulla natura giuridica di tale atto v. G. Pagano, *Il Code of Practice on Disinformation. Note sulla natura giuridica di un atto misto di autoregolazione*, in *Federalismi*, n. 11/2019, p. 3 ss., mentre sui possibili risvolti

organi politici dell'Ue. Tra le misure ivi previste spicca, oltre alla rimozione dei contenuti ingannevoli o fuorvianti, la creazione di una nuova figura, il *fact checker*, col compito di assistere i gestori dei siti nel valutare a quali contenuti dare, o meno, visibilità. Invero, tale approccio suscita diverse perplessità.

Sul piano teorico, esso sconta anzitutto la mancanza di un'adeguata base normativa. L'art. 67 Tfeue, pur assegnando all'Unione la competenza a garantire uno spazio comune di «libertà, sicurezza e giustizia» (§ 1) mediante la lotta ai fenomeni criminali, al razzismo ed alla xenofobia (§ 3), prevede a tal fine l'adottabilità di misure ben determinate, di carattere pubblicistico («coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie», «riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie», «ravvicinamento delle legislazioni»). L'unica disposizione di *hard law* a menzionare il ricorso a strumenti regolatori di diritto privato, l'art. 16 dir. 2000/31/CE¹²⁴, sembra escluderne implicitamente l'utilizzabilità, almeno in chiave repressiva¹²⁵.

In questo quadro, la ricerca del consenso negoziale di alcune grandi imprese, in funzione regolatoria degli spazi virtuali, finisce per consolidare ulteriormente la posizione di forza che i cc.dd. “Signori della Rete”¹²⁶, benché privi di legittimazione democratica, già occupano. Il rischio è che l'esigenza di contrastare la diffusione degli *hate speeches* finisca per avere ricadute *di sistema*, forse non abbastanza ponderate: si pensi, in particolare, a quella concezione delle interazioni digitali che è stata definita “neocorporativa”¹²⁷, perché

di tale strumento in termini di «*collateral censorship*» cfr., già con riferimento al Codice del 2016, F. Abbondante, *Il ruolo dei social network nella lotta all'hate speech: un'analisi comparata fra l'esperienza statunitense e quella europea*, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2017, p. 65.

¹²⁴ C.d. “Direttiva sul commercio elettronico”, emanata da Parlamento europeo e Consiglio l'8 giugno 2000.

¹²⁵ La disposizione richiamata nel testo, infatti, rinvia agli articoli «da 5 a 15» della direttiva, incentrati sugli obblighi informativi a carico degli operatori e sulle loro esenzioni da responsabilità in determinate ipotesi, ignorando invece l'articolo 3, sui possibili motivi di illiceità dei contenuti *online*.

¹²⁶ Per tale locuzione v. già AA. VV., *I Signori della Rete. I mondi di Internet, le frontiere delle telecomunicazioni, la guerra dei bottoni*, Limes, quad. spec. n. 1/2001, *passim*.

¹²⁷ Il vocabolo è usato, seppur criticamente, da M. Cunimberti, *Potere e libertà nella Rete*, in *MediaLaws*, n. 3/2018, p. 5 ss., cui *adde*, con particolare riferimento alle piattaforme sociali, M. R. Allegri, *Ubi social ibi ius. Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità dei provider*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 29 ss. Cfr. già P. Passaglia, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. Nisticò - M. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 37 ss., che si spinge ad interrogarsi sulla configurabilità di una nuova «formazione sociale»; G. L. Conti, *La governance dell'Internet: dalla Costituzione della rete alla Costituzione nella rete*, *ibid.*, p. 77 ss.; T. E. Frosini, *Internet come ordinamento giuridico*, *ibid.*, p. 57 ss. Quest'ultimo A., tuttavia, sembra ritenere che – in assenza di interventi normativi di parte statale – la regolazione della Rete si svilupperebbe in senso, per così dire, orizzontale e non già verticistico: v. *Id.*, *Internet, la libertà e la legge*, in *Id.*, *Liberté égalité Internet*, Napoli, Esi, 2015, p. 137, laddove si rintraccia un accostamento con la «*lex mercatoria*» quale analogha esperienza di «diritto spontaneo».

incentrata sull'idea che i cybernauti costituiscano una *comunità* soggetta al *governo* di gestori privati¹²⁸.

Quanto appena osservato sembra corroborare due censure ulteriori, di carattere pratico. La prima riguarda la possibilità che le stesse aziende informatiche erette a *custodi* degli ambienti virtuali si trovino in conflitto d'interessi verso quei contenuti che, per quanto discutibili, attirino l'attenzione di un nutrito numero di utenti e, quindi, di investitori pubblicitari¹²⁹. Del resto, non bisogna dimenticare le difficoltà che già oggi sembra incontrare l'implementazione della c.d. *net neutrality*¹³⁰, quale fattore di diffusione *orizzontale* delle risorse informatiche, affidata ai privati.

La seconda censura attiene, invece, al carattere ora invasivo, ora non risolutivo di alcune misure: basti pensare, rispettivamente, al *data filtering*¹³¹ che, coinvolgendo tutti i flussi in entrata, tende inevitabilmente a colpire anche un certo numero di messaggi leciti¹³²; ovvero alla rimozione di tutte le condivisioni che di un certo contenuto siano state fatte all'interno di una piattaforma sociale, che in un recente caso giudiziario tedesco si è accertata non

¹²⁸ Sulla inopportunità di consentire a soggetti privati di «incidere negativamente sulla libertà della Rete» v. A. Ciancio, *La libertà di informazione, internet ed il terrorismo internazionale*, in *Federalismi*, n. 12/2015, p. 5 ss., cui *adde*, analogamente, A. Papa, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 245 e p. 270 ss.

¹²⁹ Cfr. i molteplici rischi e le possibili soluzioni (ad oggi solo parzialmente adottate) segnalati già dalla comunicazione della commissione europea COM(2017)555 final, del 28 settembre 2017, §§ 4 - 4.3.2. In quest'ordine di idee, tra gli altri, C. Pinelli, “*Postverità*”, cit., p. 47.

¹³⁰ Cfr. i dati raccolti nel recente *report* “The Net Neutrality Situation in the EU. Evaluation of the First Two Years of Enforcement”, pubblicato il 29 gennaio 2019 dalla ong austriaca Epicenter.works e reperibile in www.epicenter.works. Il principio di *net neutrality* è fissato a livello europeo dall'art. 3, § 3 regolamento (UE) 2015/2120 del 25 novembre 2015, cui si sono aggiunti le linee-guida dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (docum. Berec n. BoR (16) 127 del 30 agosto 2016, allo stato in fase di revisione: cfr. il docum. Berec n. BoR (19) 112 del 19 giugno 2019) e, sul piano dell'uguaglianza sostanziale, l'art. 3, § 2, lett. d) della direttiva (UE) 2018/1972 dell'11 dicembre 2018. In dottrina, v. almeno M. Orofino, *La declinazione della net-neutrality nel Regolamento europeo 2015/2120. Un primo passo per garantire un'Internet aperta?*, in *Federalismi*, n. 2/2016, p. 12 ss., e C. Martani, *La net neutrality alla luce del Regolamento UE n. 2120/2015 e delle Linee Guida BEREC*, in *Cib. dir.*, n. 1/2017, p. 3 ss., cui *adde*, anche per opportuni riferimenti al diritto statunitense e italiano, P. Otranto, *Net neutrality e poteri amministrativi*, in *Federalismi*, n. 3/2019, p. 7 ss.

¹³¹ Cfr. la comunicazione COM(2017)555, cit., §§ 3.1 e 3.3.1, cui *adde*, in tema di istigazione ad atti terroristici, le *Conclusioni* del Consiglio europeo del 22-23 giugno 2017 (EUCO 8/17; § 2), e la *Dichiarazione del G7 di Taormina G7 sul contrasto al terrorismo e all'estremismo violento* del 26 maggio 2017 (punto 5).

¹³² Cfr. l'episodio di censura “sbagliata” commentato da E. M. Aswad, *The Future of Freedom of Expression Online*, in *Duke L. & Tech. Rev.*, n. 17/2018-2019, p. 27 ss., cui *adde*, nel panorama dottrinale italiano, le perplessità già addotte da A. Ciancio, *La libertà di informazione*, cit., p. 13 ss., e G. E. Vigevani, *La responsabilità civile dei siti per gli scritti anonimi: il caso Delfi c. Estonia*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, febbraio 2014, p. 3.

essere tecnicamente possibile neppure al gestore¹³³.

Gli altri tre *pilastri* del *Piano* mirano, invece, ad un maggiore impegno delle Istituzioni, sia europee che nazionali¹³⁴. Più precisamente, il primo pilastro concerne l'incremento della capacità, da parte degli stessi organismi dell'Ue¹³⁵, di «individuare, analizzare e smascherare» le *fake news*, mediante un cospicuo aumento delle risorse, anche professionali, a loro disposizione. Il secondo pilastro prevede, invece, la creazione di un «*Rapid Alert System*», gestito sia dall'Unione che dai singoli Stati membri, col compito di segnalare e contrastare in modo coordinato le campagne di disinformazione, soprattutto politico-elettorale, prima che queste diventino virali¹³⁶. Il quarto pilastro, infine, consiste nell'incrementare il tasso di «consapevolezza» e «resilienza» dei cittadini¹³⁷, educandoli, cioè, a riconoscere il carattere ingannevole di alcuni messaggi, grazie a campagne di alfabetizzazione mediatica e di informazione, al sostegno economico dell'informazione giornalistica di qualità e, non ultimo, alla nascita di uno «*European network of fact checkers*», sotto l'egida della Commissione e dei singoli Stati.

La concreta implementazione di tali misure è già iniziata, con esiti incoraggianti¹³⁸. Tuttavia, è chiaro che essa dovrà proseguire con la massima prudenza, dal momento che un uso distorto degli strumenti anti-*fake news*, privilegiando determinate fonti (e notizie) in danno di altre, potrebbe sfociare in un pericoloso condizionamento dell'opinione pubblica da parte del potere politico.

¹³³ Si tratta del caso deciso dal *Landgericht* di Würzburg con la sent. 11 O 2338/16 UVR del 7 marzo 2017, annotata in Italia da E. Bartolini, *Selfie con Merkel? Diffamazione, hate speech, fake news e responsabilità dei social networks: un difficile bilanciamento*, in *DPCE on line*, n. 1/2017, p. 149 ss.

¹³⁴ Cfr. la *Dichiarazione dei diritti in Internet*, adottata il 14 luglio 2015 da una Commissione di studio della Presidenza della Camera dei deputati, anche nei commenti di M. Bassini, *Né costituzione né legge. La Dichiarazione dei diritti in Internet verso una missione culturale*, in www.medialaws.eu, luglio 2015, e M. R. Allegri, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet (o al cyberspazio?)*, in *Riv. Aic*, n. 1/2016, nt. 1.

¹³⁵ Il documento menziona, in particolare, le *Strategic Communication Task Forces* e la Cellula per l'analisi delle minacce ibride, afferenti tutte al Servizio europeo per l'azione esterna, nonché le Delegazioni dell'Unione nei singoli Paesi membri (comunicazione JOIN(2018) 36 final, cit., pp. 5-6).

¹³⁶ *Ibid.*, p. 6 ss., dove peraltro si anticipa la necessità che il Ras lavori in stretta connessione con organismi già attivi, come il Centro per il coordinamento delle risposte di emergenza e la *Situation Room* del cit. Servizio europeo per l'azione esterna, oltre a *partners* internazionali come il G7 e la Nato.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 9 ss.

¹³⁸ V. di recente il *Report on the implementation of the Action Plan Against Disinformation*, pubblicato tramite comunicazione congiunta da Commissione ed Alto rappresentante per la politica estera il 14 giugno 2019 (JOIN(2019) 12 final).

9. Cenni conclusivi e spunti *de iure condendo*.

I rilievi sin qui operati delineano un quadro assai poco rassicurante per lo stato di salute delle moderne democrazie, nonché per un esercizio dei diritti politici individuali che sia realmente libero ed autodeterminato. Ciò appare tanto più vero se si considera che, riprendendo per un istante alcuni dei concetti su cui ci si è già poc'anzi soffermati, gli algoritmi sarebbero all'origine della maggior parte delle informazioni di cui fruiscono ogni giorno gli utenti di Internet¹³⁹ e che proprio quest'ultima è considerata fonte informativa privilegiata dalla grande maggioranza dei cittadini¹⁴⁰. Del resto, benché gli italiani che decidono di formare i propri orientamenti di voto *online* costituiscano ancora una minoranza, seppur statisticamente significativa (34 %)¹⁴¹, è facile supporre che tale dato non tenga conto né dell'influenza che ciascuno può subire in modo inconsapevole, ad esempio durante navigazioni a scopo ricreativo, né del crescente drenaggio di contenuti dai *social ai media* tradizionali: si pensi, ad esempio, ai *tweets* del presidente Trump, puntualmente ripresi da numerosi giornali e televisioni¹⁴².

Quanto alle possibili contromisure, in prospettiva *de iure condendo*, va detto che negli ultimi anni anche in ambito dottrinale, così come sul versante legislativo, la riflessione si è incentrata prevalentemente sul tema delle *fake news*. In particolare, alcuni Autori hanno auspicato un maggiore impegno dello Stato, mediante la fissazione di divieti ed obblighi a carico dei gestori dei siti¹⁴³; altri, invece, sembrano guardare favorevolmente alla

¹³⁹ *Ibid.*, p. 51.

¹⁴⁰ V. il *Rapporto sul consumo di informazione*, p. 64, pubblicato nel febbraio 2018 dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e reperibile nel relativo sito istituzionale (www.agcom.it).

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 34.

¹⁴² L'esempio pare significativo, se è vero che, stando ad un recente studio dell'Università di Oxford (AA. VV., *Polarization, Partisanship and Junk News Consumption over Social Media in the US*, febbraio 2018, *passim*, reperibile in www.comprop.oii.ox.ac.uk), proprio il Presidente ed i suoi sostenitori costituirebbero la maggiore fonte di *fake news* negli Usa.

¹⁴³ A tale approccio paiono riconducibili: la stesura di *black lists* di siti inaffidabili da parte di Autorità indipendenti (C. Pinelli, *“Postverità”*, cit., p. 47); l'obbligo, per i gestori, di segnalare alle Autorità tutti i contenuti controversi (G. De Gregorio, *The market place of ideas nell'era della post-verità*, cit., p. 104), o di rimuoverli *tout-court* (C. R. Sunstein, *Voci, gossip e false dicerie*, Milano, Feltrinelli, 2010, p. 88, adesivamente richiamato da C. Pinelli, *loc. cit.*); l'estensione dell'obbligo di rettifica (M. Monti, *Fake news e social network*, cit., pp. 85-86, e M. Bassini - G. E. Vigevani, *Primi appunti*, cit., p. 21); il *fact-checking* ad opera di enti pubblici (M. Monti, *op. ult. cit.*, p. 88); l'estensione ai *social* della responsabilità editoriale attualmente prevista per i periodici (M. Sullivan, *Call it a “crazy idea”*, in *The Washington Post*, 20 novembre 2016); il divieto di *bot account* (F. Pizzetti, *Fake news e allarme sociale*, cit., p. 58); la creazione di una nuova Autorità indipendente col compito di vigilare sugli spazi virtuali (G. Pitruzzella, *La libertà di informazione*, cit., p. 45, cui cfr. però la vivace critica di N. Zanon, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un'“Autorità Pubblica della Verità”?*, in *MediaLaws*, n. 1/2018, pp. 16-17).

autoregolazione¹⁴⁴ delle stesse piattaforme. Non manca, comunque, chi argomenta l'opportunità di instaurare una sinergia tra pubblico e privato, secondo criteri di sussidiarietà¹⁴⁵.

Tanto premesso, in questa sede sembra comunque possibile prospettare qualche rimedio ulteriore. Con specifico riferimento alle campagne referendarie, anzitutto, potrebbe adottarsi un sistema simile a quello elvetico delle «spiegazioni»¹⁴⁶: l'ente che indice la consultazione (Stato, Regione, Comune *etc.*) potrebbe, cioè, fornire agli elettori una documentazione esplicativa del quesito e delle possibili ricadute, al duplice fine di mettere tutti nelle condizioni di compiere scelte consapevoli e di contrastare la disinformazione¹⁴⁷. Sarebbe, inoltre, opportuno che alla stesura di tali note fossero chiamati a contribuire i partiti, sia favorevoli che contrari, sotto la supervisione di un'Autorità indipendente. In tal modo, non solo si restituirebbe loro quella rilevanza sociale che essi sembrano aver almeno in parte smarrito, ma si tenderebbe, altresì, a riportare il dibattito pubblico su basi oggettive, allontanandolo da potenziali derive populistiche e manipolatorie.

Più in generale, anche traendo spunto dall'esperienza della Bbc¹⁴⁸, potrebbe essere utile puntare ad un maggiore impegno del servizio pubblico radiotelevisivo, cui dovrebbe

¹⁴⁴ Tra le proposte più significative figurano: interventi di *fact-checking* e *debunking*, da parte sia di operatori umani che di algoritmi (cfr. M. Mezzanotte, *Fake news nelle campagne elettorali*, cit., p. 16, e V. Visco Comandini, *Le fake news*, cit., p. 208); la stesura di *whitelists* a cura di agenzie pubblicitarie digitali (*ibid.*); l'uso di algoritmi che privilegino le fonti più affidabili (M. Mezzanotte, *op. ult. cit.*, p. 20) e presentino all'utente anche punti di vista diversi dal suo (C. R. Sunstein, *#republic*, cit., p. 197 ss.); l'instaurazione di una *peer-review* tra utenti, supervisionata dai gestori, sul modello di *Wikipedia* (M. Bassini - G. E. Vigevani, *loc. ult. cit.*); il contrassegno dei contenuti controversi (M. Cuniberti, *Il contrasto alla disinformazione*, cit., p. 35). Nel medesimo ordine di idee, diffidente verso ogni potenziale «ostruzionismo regolamentativo» da parte del soggetto pubblico, si è posto di recente anche T. Frosini, relazione al seminario «*Social network, formazione del dissenso e istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*» (Roma, 29 gennaio 2019), reperibile in formato audiovisivo in www.federalismi.it. Nella medesima occasione, alcune perplessità verso un modello esclusivamente autoregolatorio sono state manifestate, tuttavia, da B. Caravita di Toritto, insieme al timore che il silenzio del legislatore sfoci in una situazione di «*far web*».

¹⁴⁵ V. lo schema delineato da G. Pitruzzella, *La libertà di informazione*, cit., p. 46, nel quale il soggetto pubblico (giudice o *Authority*) interviene, su istanza di parte, soltanto qualora l'utente ritenga che il gestore della piattaforma non abbia assolto ai propri obblighi di rimozione.

¹⁴⁶ Per approfondimenti v. la pagina www.ch.ch/it/democrazia/votazioni/materiale-di-voto, a cura della Cancelleria federale.

¹⁴⁷ Il problema della attuale «inadeguatezza delle campagne elettorali e di informazione sui contenuti delle richieste referendarie», così come il rischio che questa si ripercuota «sull'effettiva consapevolezza dell'elettorato al momento del voto» è segnalato già da A. Ciancio, *A proposito dell'ammissibilità*, cit., pp. 304-305. È evidente, però, che la diffusione di *fake news* ne comporta l'aggravamento.

¹⁴⁸ V. sul tema G. E. Vigevani, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 103 ss.

demandarsi la produzione di contenuti giornalistici credibili¹⁴⁹ e di qualità¹⁵⁰. Invero, una simile strategia troverebbe puntuale riscontro nella giurisprudenza costituzionale, secondo la quale l'art. 21 Cost. garantirebbe ai consociati il diritto a ricevere un'informazione connotata da «obiettività», «imparzialità», «completezza» e «correttezza»¹⁵¹. Ed è proprio in quest'ottica, del resto, che sembra essersi mosso il Governo già nel 2010, allorché esso ha emanato alcune linee guida¹⁵² per spronare le Pubbliche Amministrazioni ad un maggiore utilizzo della Rete per le proprie attività di informazione istituzionale, con risultati incoraggianti¹⁵³.

Ancora, potrebbe valutarsi il recupero di quanto originariamente proposto in tema di *par condicio*, prevedendo, cioè, l'estensione della disciplina attuale a *social networks* e motori di ricerca. Del resto, benché in Internet non si riscontri quella scarsità di risorse (frequenze) propria del comparto radiotelevisivo¹⁵⁴, deve convenirsi che alla moltiplicazione delle possibilità di accesso alle notizie, frutto del digitale, non si è accompagnato un uguale aumento né della capacità di attenzione dei cittadini-utenti, né del tempo che ciascuno di

¹⁴⁹ Ciò richiederebbe una riduzione dell'attuale condizionamento politico del Consiglio di amministrazione della Rai. Per un'analisi alquanto critica dell'attuale sistema di *governance* (artt. 45 ss. decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, modificato, da ultimo, dalla legge 28 dicembre 2015, n. 220), anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e del diritto europeo, v. O. Grandinetti, *La governance della RAI e la riforma del 2015*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2016, p. 848 ss. Per contro, sull'importanza cruciale dell'autonomia dei *media* di servizio pubblico – anche al di là delle specifiche azioni ipotizzate nel testo – v. da ultimo G. E. Vigevani, *op. cit.*, p. 28 ss.

¹⁵⁰ Cfr. G. E. Vigevani, *Fondamento costituzionale e autonomia dei media di servizio pubblico nell'età della rete*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 31 ss., secondo il quale il servizio pubblico radiotelevisivo sarebbe una «istituzione di garanzia» nell'era digitale.

¹⁵¹ Così, testualmente, la sent. Cost. 24 marzo 1993, n. 112, § 7, annotata, tra gli altri, da P. A. Capotosti, *L'emittenza radiotelevisiva privata tra concessione e autorizzazione*, in *Giur. cost.*, n. 3/1993, p. 2118 ss., cui *adde*, nel medesimo senso, già la sent. Cost. 6 maggio 1987, n. 153, § 5, con note di C. Chiola, *La licenza per le trasmissioni radiotelevisive verso l'estero*, in *Dir. inf.*, n. 2/1987, p. 955 ss., e T. Padovani, *L'incostituzionalità del monopolio statale in materia di trasmissioni radiotelevisive verso l'estero*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 711.

¹⁵² Il documento, intitolato appunto «Linee guida per i siti web delle PA», è stato pubblicato una prima volta nel 2010 su iniziativa del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione (art. 4 direttiva 26 novembre 2009, n. 8/09). A decorrere dal 29 luglio 2011, tuttavia, esso ha subito un significativo aggiornamento ad opera di un gruppo di lavoro istituzionale, cui hanno preso parte il Dipartimento per la funzione pubblica e il Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché DigitPA (ente sostituito, nel 2012, dalla Agenzia per l'Italia digitale) e Formez PA, nel cui sito www.egov.formez.it è tuttora reperibile.

¹⁵³ Cfr. l'opera di *debunking* e prevenzione delle *fake news* svolta, tramite i propri *social account* istituzionali, da diversi Comuni siciliani, come riportato nel corso del convegno «Uso e diffusione dei *social media* pubblici: la sfida *social* delle PA nell'era della Trasparenza Totale» (Catania, 5 dicembre 2019) dai curatori della recente campagna di monitoraggio «Comuni Social», i cui risultati sono consultabili in www.generazionepsilon.it.

¹⁵⁴ M. Mezzanotte, *Fake news nelle campagne elettorali*, cit., p. 23.

essi può dedicare alla ricerca dell'informazione¹⁵⁵.

Tali interventi avrebbero il pregio di assicurare una almeno tendenziale parità di *chances* comunicative a tutte le formazioni politiche, indipendentemente dalla possibilità che ciascuna di esse abbia, oppure no, di accedere a costosi servizi di *social media marketing*. Per tal via, essi si attergerebbero, pertanto, a svolgimento del principio di uguaglianza sostanziale, rendendo effettivo il diritto di tutti i cittadini di «accedere [...] alle cariche elettive» (art. 51 Cost.) e di «concorrere»¹⁵⁶ a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.).

Vi è, tuttavia, un ultimo dato che merita di essere preso in considerazione. In letteratura, è stata osservata una tendenziale corrispondenza tra influenzabilità delle opinioni individuali ed appartenenza dell'individuo a categorie svantaggiate sul piano economico, culturale o sociale¹⁵⁷. Ciò sembra suggerire che, specie nel lungo termine, qualsiasi rimedio sia destinato a fallire se non assistito da adeguati interventi di *welfare*, a cominciare dalla integrazione delle minoranze, dalla lotta alla povertà, dal contrasto a fenomeni come l'analfabetismo di ritorno¹⁵⁸ e l'analfabetismo funzionale¹⁵⁹.

Abstract: L'articolo opera una sintetica ricostruzione dell'attuale quadro normativo in tema di democrazia diretta e partecipativa, nonché delle più comuni prassi di condivisione delle decisioni interne agli stessi partiti politici (si pensi alle cc.dd. primarie e alla nota piattaforma *Rousseau*), per poi soffermarsi sui rischi di manipolazione del consenso e di destrutturazione dello stesso modello tradizionale di *partito*, propri della comunicazione politica digitale. A seguire, esso si sofferma sulle risposte elaborate dal legislatore

¹⁵⁵ Cfr. A. Ciancio, *Il pluralismo*, cit., p. 35, secondo la quale proprio l'impossibilità, per il singolo, di vagliare in modo critico la cospicua mole di informazioni circolanti in Rete potrebbe risolversi in un «calo dell'attenzione complessiva dell'utente», con conseguente «esaltazione del ruolo delle imprese fornitrici dei motori di ricerca».

¹⁵⁶ La garanzia di una «effettiva parità di *chances*» a tutti i partiti è considerata implicita nel concetto di «concorrenza», come richiamato nell'art. 49 Cost., da G. E. Vigevani, *Art. 49*, in S. Bartole - R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 500.

¹⁵⁷ Cfr. quanto accennato *supra*, § 5, in tema di vulnerabilità alle narrazioni emotive, cui *adde*, con particolare riferimento al c.d. complottismo, F. Saccà, *Culture politiche*, cit., p. 33.

¹⁵⁸ Sul tema v. per tutti S. Avveduto, *La Croce del Sud. Arretratezza e squilibri educativi nell'Italia di oggi*, Roma, Ucsa, 2005, *passim*; F. Frabboni, *La scuola rubata*, Milano, Franco Angeli, 2010, p. 28 ss.; R. Pizzini, *Analfabetismo di ritorno e dintorni*, Roma, Aracne, 2013, p. 25 ss. In dottrina, cfr. E. Lehner, *Fake news e democrazia*, in *MediaLaws*, n. 1/2019, pp. 115-116.

¹⁵⁹ Cfr. A. Alberici, *Imparare sempre nella società della conoscenza*, Torino, Pearson Italia, 2002, p. 149 ss., e M. D'Agostino, *Sociolinguistica dell'italiano contemporaneo*, in AA. VV., *L'Italia e le sue Regioni*, Roma, Ist. Enciclopedia Italiana, 2015, *passim*, consultabile in www.treccani.it.

nazionale e, soprattutto, europeo, insieme ad alcuni spunti in prospettiva *de iure condendo*.

Abstract: The article starts with a brief reconstruction of current legal framework about direct and participatory democracy, as well as practice of decision-making sharing in political parties (think of primary elections and *Rousseau* platform). Then, it deals with risks of manipulation of consensus and perturbation of traditional model of political parties coming from political digital communication. Finally, it dwells on regulatory solutions passed both by Italian and UE lawmakers, besides some suggestions in a *de iure condendo* perspective.

Parole chiave: Internet – democrazia – partiti politici – *referendum* – disinformazione – piattaforme sociali.

Key words: Internet – democracy – political parties – *referendum* – fake news – social networks.