



D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 77*

Il volume raccoglie i contributi degli studiosi che hanno partecipato al Seminario “Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web”, tenutosi il 30 novembre 2018 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Roma Tre.

L’opera nel suo complesso analizza, in chiave costituzionale e sotto diversi profili, il rapporto tra *web* e organi costituzionali. Non è un caso, infatti, che il titolo del volume si chiuda con la seguente espressione: “Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del *web*”.

L’obiettivo dichiarato in premessa dal curatore dell’opera, Daniele Chinni, è proprio quello di “*di cogliere (almeno alcune del)le conseguenze giuridico-costituzionali della comunicazione istituzionale attraverso l’uso del web*”.

Ciò che colpisce, *prima facie*, è la scelta di approfondire temi, solitamente studiati da altre scienze umanistiche (sociologia, psicologia, scienze politiche), con il rigore del ragionamento giuridico. Sulla necessità di uno studio giuridico del rapporto tra istituzioni sul *web* e diritto costituzionale, Chinni afferma che: “*l’attività degli organi costituzionali sul web deve essere studiata dai costituzionalisti, perché non è attività giuridicamente e costituzionalmente indifferente*”.

Il tema della presenza e dell’attività sul *web* degli organi costituzionali va indagato, dunque, attraverso le lenti dello studioso di diritto costituzionale.

Tradizionalmente, l’utilizzo di *internet* si è sempre studiato rispetto all’incidenza dello stesso in termini di compressione o estensione dei diritti fondamentali della persona, diritto alla riservatezza su tutti, mentre rimane un argomento poco studiato quello del ruolo del *web* rispetto all’attività degli organi costituzionali e delle conseguenze in punto di forma di governo.

Nel corso della trattazione si evidenzia come dalla presenza sul *web* degli organi costituzionali non derivino nuovi e diversi poteri, ma la possibilità di poter disporre di “nuovi strumenti” per l’esercizio di detti poteri e lo svolgimento dei compiti che la Costituzione attribuisce a ciascun organo costituzionale.

È proprio l’esercizio in concreto di tali strumenti che può rendere, di fatto, problematico il rapporto tra organi costituzionali ed opinione pubblica, nel senso che tali organi possono essere

* Contributo sottoposto a *peer review*.

“percepiti” in modo differente rispetto al ruolo che la Costituzione riconosce a ciascuno di essi: determinando, così, una “percezione della forma di governo” non perfettamente in linea con quella che in realtà è.

Il *leit motiv* che lega i singoli contributi attiene per un verso, alla incidenza della presenza sul *web* degli organi costituzionali e alla funzione che ciascuno di essi riveste nell’attuale forma di governo, con annessi riflessi in punto di legittimazione; per altro verso, al rapporto tra comunicazioni istituzionali via *web* e riservatezza di talune informazioni che non possono essere condivise in rete.

Il volume si suddivide in due parti. Nella prima sono presenti i contributi di quattro autori: Chiara Bergonzini, Giovanni Piccirilli, Pietro Faraguna e Michele Nisticò, i quali, rispettivamente, si sono occupati del Parlamento, del Governo, del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale. Nella seconda parte sono riportati gli interventi di sei autori: Fabrizia Covino, Patrizio Ivo D’Andrea, Giuliano Serges, Matteo Trapani, Alessio Vaccari, Andrea Vernata. Questi ultimi hanno approfondito alcune attività compiute dagli organi costituzionali, analizzato il rapporto tra Pubblica amministrazione e *web* e il rapporto tra *social media* e dinamica del consenso. Con riferimento a quest’ultimo profilo, l’attenzione è stata posta su come le nuove dinamiche del consenso (virtuale) stiano incidendo sull’andamento del processo democratico, determinando il passaggio da una democrazia pluralista ad una democrazia plebiscitaria.

I contributi, dunque, trattano diversi argomenti che, sia pure riconducibili al *genus* più ampio dell’attività sul *web* degli organi costituzionali, si soffermano a seconda dell’organo costituzionale preso in esame, su aspetti diversi. Ad esempio, sul tipo di attività che viene prodotta sul *web*, sui canali usati da ciascun organo (sito istituzionale e/o *social media* di vario tipo), sulle modalità con cui avviene la comunicazione digitale e sui riflessi che tale attività comporta in punto di forma di governo. Si vuole comprendere se, in altri termini, a Costituzione e a forma di governo invariate, l’attività in rete degli organi possa determinare una trasformazione tacita del nostro assetto costituzionale.

L’analisi è circoscritta al Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale. La scelta di indagare questi quattro organi (escludendo la Magistratura), si spiega alla luce del fatto che quelli selezionati caratterizzano maggiormente la nostra forma di governo ed “è il loro concreto funzionamento – anche, oggi, per mezzo del *web* – che può determinare una evoluzione, una torsione o, ad ogni modo, un diverso atteggiarsi della democrazia parlamentare accolta nella nostra Costituzione”. Inoltre, la decisione di tenere fuori dal campo di indagine la Magistratura muove dalla considerazione che il potere giudiziario si struttura come un potere diffuso e privo di una organizzazione gerarchica che non consente di individuare un vero e proprio “organo” cui imputare l’uso del *web*.

Nel volume si evidenzia, altresì, che tra gli organi presi in considerazione, solo sul Parlamento grava un obbligo costituzionale di pubblicità delle sedute (art. 64 Cost.). Ciò è comprensibile in base al fatto che il Parlamento è la sede naturale di dialogo tra le diverse istanze politiche, in cui maggioranza e opposizione si confrontano, ed in cui può trovare massima espressione il principio di democrazia pluralista.

Ovviamente tale condizione pone il Parlamento in una posizione diversa rispetto agli altri organi costituzionali e di questo, nel corso della trattazione, se ne dà atto. La stessa pubblicità dell'attività via *web* viene analizzata in modo diverso rispetto a quella degli altri organi costituzionali. Fermo restando che non esiste, per nessuno di detti organi, una norma scritta che impone la pubblicità mediante l'uso del *web* delle attività istituzionali. Sul punto, Chinni osserva che la presenza in rete degli organi costituzionali, nell'era digitale, può trovare un suo fondamento normativo indiretto, *“in una vera e propria consuetudine costituzionale, che integrando il testo costituzionale, rende giuridicamente doverosa l'esistenza dei siti web istituzionali (...). Ciò perché la presenza online degli organi costituzionali, la significativa diffusione di notizie e documentazione che essa ha via via assicurato, producendo un considerevole accrescimento della conoscibilità della loro attività da parte della generalità dei consociati, trova ormai un evidente nesso funzionale con il principio democratico, di cui costituisce insostituibile implementazione”*.

Tra tutti gli organi costituzionali, emblematica è la posizione del Governo.

Navigando sul sito istituzionale dell'organo esecutivo ci si può agevolmente rendere conto che la rete è diventata uno strumento, attraverso cui il Presidente del Consiglio dei ministri in persona, può porsi in rapporto diretto con l'opinione pubblica, acquisendo *“un surplus di legittimazione”*.

Ancora si pensi, ai comunicati stampa resi al termine delle sedute del Consiglio dei ministri, con cui il Presidente del Consiglio, anche accompagnato dai Ministri di interesse, fornisce alcune indicazioni sul contenuto dei provvedimenti normativi che il Governo andrà ad adottare. Si tratta, dunque, di provvedimenti che ancora non esistono nella realtà giuridica, eppure di questi è resa direttamente partecipe l'opinione pubblica, attraverso piattaforme online e da ultimo attraverso i social network, in *primis* Facebook.

Ciò si è reso evidente recentemente, a seguito della emergenza da *“Covid-19”*, in cui si è assistito a diverse conferenze stampa tenute in modalità *“diretta Facebook”* dal Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso le quali, il rappresentante dell'organo esecutivo non si è limitato ad anticipare il contenuto dei successivi provvedimenti del Governo, sotto forma di D.P.C.M. o di decreti-legge, ma ha provveduto a *“spiegare”* alla comunità virtuale iscritta sulla piattaforma Facebook (e così, verosimilmente, raggiungendo un numero più elevato di uditori) le ragioni e gli effetti della adottanda normativa di emergenza.

È inevitabile che una tale modalità comunicativa abbia un impatto diretto con l'opinione pubblica. Laddove per diretto si intende non solo che la comunicazione avvenga senza soggetti intermediari, ma anche e soprattutto, la possibilità per gli utenti di commentare seduta stante e, quindi, in un certo senso, di interagire con il Presidente del Consiglio, anche qui senza intermediari, rappresentati tradizionalmente dai partiti politici e le associazioni o movimenti politici in genere.

Il concetto di *“opinione pubblica”* accolto in questa sede è stato necessariamente ritagliato sul destinatario della comunicazione istituzionale *online*; ci si riferisce, dunque, ad una platea molto ampia di soggetti, non individuabili a priori e potenzialmente illimitati, che non possono identificarsi *tout court* con i soli elettori.

Si delinea, inevitabilmente, una *“nuova”* figura del Presidente del Consiglio dei ministri, meno coordinatore e più *leader*, che rischia di sovraesporsi eccessivamente a danno delle dinamiche collegiali richieste dall'art. 95 della Costituzione.

Per un altro verso, però, il Governo è l'organo rispetto al quale, anche nell'era digitale, risulta impossibile immaginare di trasmettere in diretta (o caricare successivamente sul sito), attraverso una *webtv* (o con altri canali social) le riunioni in cui gli stessi membri del Governo sono coinvolti.

Il principale ostacolo alla ostensione di tale attività risiede nel principio di riservatezza che, tradizionalmente, connota i lavori del Consiglio dei ministri e ciò al fine di garantire che la ponderazione degli interessi pubblici, racchiusa nella discrezionalità dei procedimenti decisionali interni al Governo possa essere libera nel fine, senza subire, anche indirettamente, condizionamenti da parte di altre istituzioni o dell'opinione pubblica. In altri termini, usando le parole di Piccirilli, autore del contributo dal titolo: *“Il Governo “nel” web”*, l'attività del Governo, ha un che di *«istituzionalmente opaco, almeno nella sua attività puramente politica»*.

La figura del Presidente della Repubblica è oggetto di analisi del saggio di Pietro Faraguna, il quale già nella scelta del titolo del suo lavoro *“Il Presidente della Repubblica. Un'istituzione pesante alle prese con la leggerezza del web”* mette in evidenza l'ossimoro che viene fuori dall'accostamento della figura del Presidente della Repubblica al *web*. Infatti, mentre *«il Quirinale è senz'altro l'istituzione più “pesante”, “più lenta”, più anticamente solenne tra le Istituzioni costituzionali»*, quello del *web* è, invece, un fenomeno relativamente recente, in cui lo scambio di informazioni si caratterizza per velocità ed informalità, al contrario della tradizionale solennità che connota le attività del Presidente della Repubblica.

Tuttavia, ciò non ha impedito al Capo dello Stato di cogliere la “sfida del *web*” e di aprirsi al mondo virtuale, con la creazione del sito *internet* istituzionale e dei profili ufficiali sui *social media*.

Nell'attuale forma di governo parlamentare, delineata in Costituzione, le funzioni attribuite al Capo dello Stato non sono riconducibili ad uno dei poteri dello Stato (esecutivo, legislativo e giudiziario), in quanto esso costituisce un organo di equilibrio posto al centro del circuito costituzionale, volto a garantire la continuità democratica e l'osservanza della Costituzione.

L'utilizzo massiccio di un canale di comunicazione virtuale che pone la massima carica dello Stato in rapporto diretto con l'opinione pubblica potrebbe finire per corrispondere con l'apertura di un canale di legittimazione diretta del Presidente della Repubblica, portando ad *«rottura e non ad una mera trasformazione della forma di governo»*, con il rischio, altresì, che il Capo dello Stato, possa essere percepito, quale organo politico, anziché neutrale e di garanzia dell'assetto costituzionale.

In altri termini, sul piano del diritto costituzionale, l'attenzione posta dall'Autore è sulla eventualità che l'uso della rete da parte del Quirinale possa *«facilitare una torsione della forma di governo contra constitutionem»*.

Con particolare riferimento alla Corte costituzionale meritano menzione i contributi di Michele Nisticò, Fabrizia Covino e Alessio Vaccari.

Gli Autori si sono soffermati sui contenuti dell'attività condivisa in rete da parte della Corte costituzionale, oltre che sulle modalità di condivisione degli stessi.

In primo luogo, Nisticò affronta il tema del rapporto tra Corte costituzionale ed opinione pubblica, provando ad individuare la collocazione esatta della Corte costituzionale all'interno del dibattito in esame: non nell'area politica, ma neanche nell'area di giurisdizione *tout court*. L'Autore evidenzia che: *«la Corte è in qualche modo politica, ma questo modo non potrà mai trasformarla in una terza camera; è in qualche modo giurisdizionale, ma questo modo non ne farà mai un giudice comune»*. Questa doppia

anima del giudice delle leggi ha dei riflessi rispetto alla esposizione della stessa Corte ai *social media* ed al *web* in generale. Per l'Autore il rapporto con l'opinione pubblica si coglie più sul piano "politico" che su quello giurisdizionale. Egli, inoltre, si interroga anche sul problema del valore giuridico della pubblicazione *online*, ad esempio dei comunicati stampa.

Nel suo contributo Vaccari analizza le conseguenze della pubblicazione, sul proprio sito *web*, dei comunicati stampa della Corte costituzionale, approfondendo l'analisi, in particolare, su quelli utilizzati nel c.d. caso Cappato. La scelta di mettere in rete i comunicati comporta la diffusione delle informazioni in essi contenute ad una cerchia di destinatari molto più ampia: non solo agli addetti ai lavori o ai giornalisti, interessati alla vicenda oggetto della decisione, ma a tutta l'opinione pubblica. Quest'ultima ovviamente esporrà un suo giudizio, commentando l'esito della decisione, prima di conoscere le motivazioni ed il provvedimento finale. L'Autore evidenzia allora il rischio che una anticipazione del *decisum*, mediante pubblicazione sulla pagina *web* della Corte del comunicato e prima del deposito del provvedimento, possa influenzare il giudice redattore nella motivazione della sentenza.

Infine, Covino con il suo lavoro dal titolo "*Corte costituzionale e carcere. Un dialogo attraverso la Costituzione*", esamina il progetto del "Viaggio nelle carceri", mettendo in luce come la Corte utilizzi altri canali di comunicazione, diversi da quelli tradizionali rappresentati dalle proprie decisioni, che le consentono di avere una maggiore visibilità ed attraverso i quali continuare a trasmettere i valori della Costituzione. L'Autrice evidenzia, infatti, che *«l'esigenza diventa allora quella di comunicare con immediatezza un messaggio nitido»*. Non è casuale la scelta, in occasione del settantenario dell'entrata in vigore della Costituzione, di un progetto così significativo, quale quello del "Viaggio nelle carceri". La Corte esce dal palazzo della Consulta e si confronta con la realtà sociale nella quale, non solo vivono i valori costituzionali e le norme interpretate ed applicate secondo Costituzione, ma in cui si producono direttamente gli effetti delle sentenze della Corte stessa. Attraverso questo viaggio *«La Corte è immersa nella società, ma è guidata dalla Costituzione»*.

Anche tale attività non è esente da rischi. La Corte costituzionale si caratterizza per la sua dimensione collegiale che costituisce garanzia di terzietà e ponderazione. Tuttavia, il viaggio nelle carceri (e le altre attività analoghe), in cui ciascun giudice è chiamato a spiegare un frammento della Costituzione, possono, per le modalità con cui sono svolte, apparire inadeguate al ruolo istituzionale della Corte, con il rischio di perdere proprio quella dimensione collegiale e quella ponderazione che identifica la Corte quale giudice delle leggi ed organo garante della Carta costituzionale.

In conclusione, dall'analisi del volume si evince che gli organi costituzionali posti, oggi più che mai, dinanzi alle sfide del *web* hanno risposto positivamente. L'opera coglie e sottopone all'attenzione del lettore, i pericoli, sul piano del diritto costituzionale, connessi ad una sovraesposizione degli organi in rete, evidenziando come alcune dinamiche istituzionali possano essere fraintese dall'opinione pubblica, con implicazioni dirette in punto di forma di governo e di forma di Stato. Ciò è evidente, soprattutto, con riferimento ad alcuni organi, quali il Governo ed il Presidente della Repubblica.

Anche il rapporto tra chi detiene il potere e coloro che ne sono assoggettati, che caratterizza la forma di Stato, sembra subire una modifica (invisibile, ma reale) segnata da forme di partecipazione diretta sul *web* di una platea ben più ampia degli elettori. *Internet*, da strumento di conoscenza e propaganda, diventa uno strumento di partecipazione diffusa e diretta alla “cosa pubblica”, con il rischio, come è stato evidenziato, che si passi da una democrazia pluralista ad una democrazia plebiscitaria. In altri termini, vi è “*il timore che la logica della presa diretta e della conoscenza disintermediata applicata alle supreme istituzioni possa scivolare dal piano squisitamente cognitivo a quello democratico – partecipativo*” (così Paolo Carnevale nelle sue conclusioni p.277).

La presenza in rete degli organi costituzionali, non imposta, ma ormai divenuta necessaria, porta, dunque, ad un'altra considerazione di carattere generale: l'esigenza di una regolazione dell'uso del *web*, sia nelle forme che nei contenuti, degli organi costituzionali, proprio al fine di evitare che un utilizzo libero della rete, ed in particolare dei *social media*, possa ingenerare nell'opinione pubblica l'idea che esista, nei fatti, una forma di governo e di Stato diversa da quella sancita in Costituzione.

Luisa Giurato