

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

PAOLO CARNEVALE E DANIELE CHINNI

TO BE OR NOT TO BE (ONLINE)?
QUALCHE CONSIDERAZIONE SUL RAPPORTO FRA
WEB E ORGANI COSTITUZIONALI

25 NOVEMBRE 2019



Paolo Carnevale e Daniele Chinni
To be or not to be (online)?

Qualche considerazione sul rapporto fra web e organi costituzionali*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. *Internet*, politica, istituzioni. – 3. Istituzioni sul *web* e diritto costituzionale: le ragioni di uno studio. – 4. Organi costituzionali e *web*: osservazioni preliminari – 5. Le interazioni tra siti *web* istituzionali e *social media*. – 6. I siti *web* istituzionali tra esigenze di comunicazione e riservatezza. – 6.1. *Segue*. Sul sito del Quirinale. – 6.2. *Segue*. Sul sito del Governo. – 6.3. *Segue*. Sul sito della Corte costituzionale. – 6.4. *Segue*. Sui siti delle Camere. – 7. La diffusione “plurimorfa” di medesimi contenuti. – 8. Il senso dell’essere *online*. – 9. Essere *online* tra fatto e diritto.

1. *Premessa*

Che l’Autore celebrato in queste pagine sia fra gli studiosi più attenti e più qualificati nell’indagare i rapporti fra *Internet* e diritto è cosa assai nota: ad immediatamente provarlo, per chi ne avesse bisogno, sarebbe sufficiente scorrere il suo aggiornatissimo *curriculum* personale, *caricato* sul sito dell’Ateneo genovese, e prender visione di quanto spazio, nella sua peraltro amplissima produzione scientifica, occupino i contributi dedicati a questo argomento (che non a caso danno corpo a un’intera sezione tematica nell’elenco delle pubblicazioni) e quanta sia l’attività didattica che Egli ha specificamente dedicato al *thema* in parola. Se poi all’elemento quantitativo si aggiunge quello temporale, ci si accorge facilmente con quanto anticipo il Nostro abbia colto la ricchezza e la complessità della questione che, per buon parte degli studiosi (soprattutto costituzionalisti), si sarebbe affacciata all’attenzione in tempi decisamente successivi.

Peraltro, e per quanto qui rileva più direttamente, Egli ha tra i primi affrontato scientificamente il tema del ruolo assunto dalle nuove tecnologie e, in specie, dai siti *Internet* degli organi costituzionali con un attento ed informato saggio del 2015 dedicato peculiarmente ai Tribunali costituzionali e in particolare alla nostra Corte costituzionale¹.

Ma il quadro sarebbe assolutamente parziale se, accanto a quello di studioso e didatta, non si considerasse il profilo dell’operatore sul campo che ha ideato e dirige uno delle più frequentate Riviste telematiche in ambito costituzionalistico – [Consulta OnLine](#) – che da circa venticinque anni (e ben prima che la nostra Corte costituzionale si dotasse di un proprio sito ufficiale) offre agli utenti la panoramica integrale delle decisioni del giudice costituzionale, con doppia chiave di ricerca – testuale e cronologica – e corredo di commenti della dottrina, oltre che delle fonti sulla giustizia costituzionale e di tutta una serie di informazioni e studi che hanno via via nel tempo arricchito l’offerta editoriale.

È per questo che abbiamo pensato di destinare a questa raccolta di Scritti in Suo onore uno studio “in tema”, dedicato al processo di digitalizzazione che ha investito gli organi costituzionali – in specie: Camere, Governo, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale² – con particolare (ma non esclusivo) riferimento ai siti *web* ufficiali di cui si sono dotati nel tempo, al fine, non già di offrire un’analisi puntuale sul piano tecnico(-informatico) e giuridico, bensì di cogliere e sottoporre all’attenzione taluni nodi problematici ed alcune questioni di interesse costituzionalistico che l’utilizzo del mezzo telematico può suscitare.

* Il presente lavoro, frutto della riflessione congiunta dei due autori, è stato materialmente redatto da Paolo Carnevale relativamente ai §§ 5, 6, 7 e 8 e da Daniele Chinni relativamente ai §§ 2, 3, 4 e 9.

¹ Ci riferiamo a P. COSTANZO, *La Corte costituzionale come “nodo” della rete*, in [Consulta OnLine](#), Studi 2015/I (ed in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, 2016, 658 ss.).

² Per le ragioni che hanno indotto a circoscrivere l’analisi agli organi di cui nel testo, v. *infra* § 5.

Nel farlo siamo consapevoli del fatto di misurarci con quella che viene detta con formula invalsa “la migliore dottrina” in materia. Confidiamo, per questo, che, complice anche la natura celebrativa della Raccolta, l’Autore qui onorato possa inforcare gli occhiali della benevolenza sui quali facciamo sincero affidamento.

2. Internet, politica, istituzioni

L’avvento di *Internet* ha sconvolto e continua a sconvolgere la società contemporanea in tutti i suoi aspetti: sociali, economici, giuridici. È talmente sotto gli occhi di ciascuno di noi, nel nostro vivere quotidiano, che non vale la pena neppure fare esemplificazioni.

Questa rivoluzione non poteva non determinare un mutamento profondo anche dei linguaggi e degli strumenti del mondo della politica, al pari di quanto, in tempi diversi, questi ultimi vennero modificati dalla stampa prima e dalla televisione poi, i quali pure oggi stanno vivendo una chiara evoluzione, indotta proprio dal *web*. Per avere immediatamente un’idea di quanto andiamo dicendo, è sufficiente pensare all’utilizzo dei *social media* da parte di esponenti politici e partiti: sono diventati mezzo (ritenuto) indispensabile per rapportarsi con l’opinione pubblica³, anche se – a dispetto della *vulgata* secondo la quale essi consentirebbero un legame diretto tra rappresentanti e rappresentati – essi, piuttosto che ad acquisire domande e cogliere le esigenze *dal basso*, sono adoperati per propaganda politica, ricercando consenso, su attività politica già posta in essere, in quella che è divenuta, a tutti gli effetti, una arena politica *parallela*.

È chiaro, poi, che i nuovi modi di fare politica attraverso il *web* può avere, e ha, inevitabili conseguenze sugli organi costituzionali, per il naturale legame tra questi ultimi e la politica, essendo i partiti e gli esponenti politici i motori delle istituzioni⁴.

Tuttavia, crediamo sia necessario provare a distinguere tra presenza *istituzionale* sul *web* e uso dello stesso che possono fare e fanno gli esponenti politici che ricoprono cariche pubbliche: un conto, infatti, è l’esistenza sulla Rete degli organi costituzionali, con ciò che ne comporta – come proveremo a mostrare a breve – per il diritto costituzionale, altra è la presenza sul *web* degli esponenti politici, anche laddove siano titolari di carica pubblica, i quali sfruttano le potenzialità della Rete per esercitare attività politica (attraverso i *social network*, le *mailing list*, siti *web* personali, etc.), quand’anche questa sia connessa o si sovrapponga a quella portata avanti in qualità di titolare *pro tempore* di carica pubblica.

Non che quest’uso “privatistico” del *web* da parte di quanti fanno *camminare* le istituzioni sia meno significativo, anche per quel che concerne l’impatto di determinati comportamenti sul concreto funzionamento della forma di governo. È chiaro, infatti, che un *tweet* dall’*account* personale di chi è *anche* Ministro della Repubblica, ad esempio, non si può semplicisticamente ridurre a esternazione *privata*, almeno quando abbia per oggetto temi che concernono l’*agenda politica* del momento. Ciononostante, ci sembra che modalità del genere di uso del *web* riguardino essenzialmente la comunicazione politica e, di conseguenza, abbiano effetti politici più che

³ Qui, e anche altrove nel testo, utilizziamo la locuzione *opinione pubblica* secondo una logica istintiva, al fine di identificare il destinatario della comunicazione istituzionale via *web*: ciò che ci interessa porre in luce è come l’uso della Rete faccia sì che gli organi costituzionali si rapportino con destinatari non individuabili *a priori* e potenzialmente illimitati, che non possono certamente identificarsi soltanto con gli elettori. Per attente riflessioni, anche di respiro teorico, sulla «inafferrabile nozione» di opinione pubblica cfr. C. BERGONZINI, *Il Parlamento e la Information Communications Technology (ICT)*, in *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, a cura di D. Chinni, in corso di stampa, Napoli 2019, nonché A. SPERTI, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, relazione al Convegno *Sofferenze e insofferenze della giustizia costituzionale*, 17-18 ottobre 2019, Torino, § 1 del dattiloscritto.

⁴ Su di ciò, con particolare riguardo alle conseguenze sugli organi costituzionali di garanzia, v. ora A.SPERTI, *Corte costituzionale*, cit., § 4.

giuridici. L'obiettivo di questo studio è, invece, quello di cogliere (almeno alcune del)le conseguenze giuridico-costituzionali della comunicazione istituzionale attraverso l'uso del *web*⁵.

3. Istituzioni sul web e diritto costituzionale: le ragioni di uno studio.

Le riflessioni che seguiranno muovono, infatti, da una convinzione: l'attività degli organi costituzionali sul *web* deve essere studiata dai costituzionalisti, perché non è attività giuridicamente e costituzionalmente indifferente. Sino ad oggi, invece, l'avvento di *Internet* è stato studiato soprattutto sul versante dei *diritti*⁶ – ovvero sulle conseguenze che la Rete ha sulla loro estensione o compressione, quando non sulla loro prima manifestazione – trascurando così l'altro ambito tipico del costituzionalismo moderno, la *forma di governo*.

Eppure, l'essere *online* può avere un impatto di non poco momento sulle modalità e sugli effetti delle attività dell'organo costituzionale, come ad esempio accade per i comunicati stampa (sempre più frequenti e di vario genere) della Corte costituzionale, veicolati attraverso il sito *web* e oramai diretti non soltanto ai giornalisti e agli "addetti ai lavori", ma a tutta l'opinione pubblica, proprio (ma non solo) in ragione della diffusività del mezzo utilizzato per *comunicare*. Anticipare il *decisum* della Corte, prima del deposito del provvedimento, possiamo davvero pensare non incida affatto sulla motivazione della pronuncia che il giudice redattore è chiamato a stilare? Dare la notizia che la Corte ha accolto una questione di costituzionalità, settimane prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della relativa sentenza, può seriamente lasciare del tutto indifferenti gli operatori giuridici che, a vario titolo, si trovino nel frattempo a dover applicare la norma moribonda⁷?

La presenza sul *web*, poi, può determinare (o ha già determinato?) una decisa influenza sul ruolo che ciascun organo costituzionale è chiamato a giocare all'interno della forma di governo, incidendo non poco sulla sua legittimazione. Crediamo sia naturale pensare, immediatamente, al sito *web* della Presidenza della Repubblica (e non solo), tramite il quale oramai si dà quotidianamente conto dell'attività del Capo dello Stato (documentata con fotografie e video), si comunicano decisioni e si diffondono esternazioni d'ogni genere del Presidente, si risponde a illazioni, articoli di stampa, voci incontrollate, facendo fare all'attività comunicativa del Quirinale un deciso balzo in avanti rispetto agli sviluppi che in tale campo avevano già determinato, secondo tempi e stili diversi, le Presidenze Pertini e Cossiga⁸.

Ma parimenti di primaria importanza per la forma di governo è l'uso del sito *web* del Governo, che altro non è, invero, che il sito *web* della Presidenza e, soprattutto, del Presidente del Consiglio

⁵ Per la distinzione tra comunicazione politica – posta in essere da partiti o altri soggetti che si prefiggono finalità politiche – e comunicazione istituzionale – che comprende gli atti o i comportamenti con cui l'autorità pubblica si esprime, facendo circolare informazioni e dati giuridicamente rilevanti, nel rapporto tra istituzioni o con i cittadini – v. P. MARSOCCHI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova 2002, 161 ss.; 197 ss.

⁶ Anche dallo studioso che qui si onora: v., ad esempio, P. COSTANZO, *I diritti nelle "maglie" della rete*, in L. BRUSCUGLIA, R. ROMBOLI, *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie. Atti del Seminario congiunto tra il Dottorato in diritto privato e la Scuola di dottorato in giustizia costituzionale e diritti fondamentali*, a cura di T. Checcoli, C. Murgo, N. Pignatelli, Pisa 2010, 5 ss.; ID., *L'impatto della tecnologia sui diritti fondamentali*, in *Diritti e libertà in internet*, a cura di T. E. Frosini, O. Pollicino, E. Apa, M. Bassini, Milano 2017, 3 ss.

⁷ Sui comunicati stampa della Corte costituzionale v. da ultimo, anche per ulteriori indicazioni, G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: comunicati e le «voci di dentro» tra tradizione e innovazione*, in *Diritto e Società* 2018, 237 ss.; D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale: risvolti giuridici e legittimazione politica*, ivi, 255 ss.; M. NISTICÒ, *Corte costituzionale, strategie comunicative e ricorso al web*, in *Potere e opinione pubblica*, cit.; A. SPERTI, *Corte costituzionale*, cit., spec. § 8. Per una critica, forse troppo severa, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.* 2019, 274 ss.

⁸ Cfr., da ultimo, P. FARAGUNA, *Il Presidente della Repubblica. Un'istituzione pesante alle prese con la leggerezza del web*, in *Potere e opinione pubblica*, cit..

dei Ministri, con una chiara ed evidente sovraesposizione di quest'ultimo rispetto alle dinamiche collegiali scolpite invece nell'art. 95 Cost. (e nella giurisprudenza costituzionale): certo, negli ultimi venticinque anni già le dinamiche della nostra forma di governo avevano trasformato, a Costituzione invariata, il *volto* del Presidente del Consiglio dei ministri, meno *coordinatore* e più *leader* rispetto a un tempo (con un passo indietro, forse, nell'ultimo anno e mezzo). Eppure, crediamo sia sufficiente *navigare* per qualche minuto sul sito *web* del Governo per rendersi conto di come questo possa essere uno straordinario strumento, nelle mani del Presidente del Consiglio dei ministri, per porsi in rapporto diretto con l'opinione pubblica, acquisendo un *surplus* di legittimazione. Se, poi, si pensa ai comunicati stampa resi al termine delle sedute del Consiglio dei ministri – ove spesso si danno indicazioni sommarie sul contenuto dei provvedimenti normativi deliberati dal Governo (provvedimenti normativi che spesso neppure sono redatti in dettaglio e che, ad ogni modo, giuridicamente ancora non esistono, perché non ancora emanati dal Presidente della Repubblica) – crediamo che la significatività sul piano giuridico di tale tipo di attività non possa davvero essere revocata in dubbio⁹.

Il punto è che, almeno a noi pare, diamo oramai per scontato qualcosa – la presenza e l'azione sul *web* degli organi costituzionali – che invece scontato non è, almeno sul piano giuridico-costituzionale; e il fatto che lo diamo per scontato anche noi, che non siamo nativi digitali, è estremamente indicativo di quanto imponente sia il fenomeno che abbiamo davanti e di quanto sia parimenti necessario indagarlo con gli strumenti e le competenze proprie del diritto costituzionale.

4. Organi costituzionali e web: osservazioni preliminari

Ancora un paio di osservazioni preliminari, prima di entrare *in medias res*.

Una prima è, per così dire, definitoria. Abbiamo già fatto più volte riferimento, sino ad ora, agli *organi costituzionali* come soggetti dei quali indagare l'attività sul *web*. Le nostre riflessioni, tuttavia, riguarderanno il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, non anche la Magistratura.

La ragione al fondo di questa scelta non sta certo nella volontà di escludere dal novero degli organi costituzionali il potere giudiziario, che tale deve senza dubbio considerarsi. È il suo essere un potere *diffuso* che ci ha indotto ad escluderlo dall'ambito di indagine: l'assenza, costituzionalmente imposta, di una organizzazione gerarchica della Magistratura, infatti, impedisce che ci sia un "organo" cui imputare l'uso del *web*. La Corte di cassazione e i tribunali ordinari hanno sì ciascuno un proprio sito, per mezzo del quale effettuano anche quella comunicazione giudiziaria che appare sempre più indispensabile a fronte di un giornalismo giudiziario talora spregiudicato¹⁰: ma si tratta, inevitabilmente, di esperienze troppo diverse le une dalle altre per poter essere considerate un tutt'uno, da prendere in esame assieme a quelle degli altri organi costituzionali¹¹. Né ci è sembrato utile portare l'attenzione sul sito *web* del Consiglio Superiore della Magistratura: non tanto perché siamo, in tal caso, dinanzi a un organo di rilevanza costituzionale, quanto perché esso non può considerarsi chiamato a "rappresentare" il potere giudiziario, svolgendo funzioni che concernono la sua organizzazione ma non certo l'esercizio della funzione giurisdizionale.

C'è poi anche una ulteriore ragione che ci ha indotto a circoscrivere questo nostro studio ai quattro organi costituzionali anzidetti: sono quelli che caratterizzano 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.

⁹ Su questi, e altri aspetti, v. G. PICCIRILLI, *Il Governo "nel" web*, in *Potere e opinione pubblica*, cit.

¹⁰ Cfr. i bei saggi nel volume *Informazione e sistema dell'esecuzione penale*, a cura di M. Ruotolo, Napoli 2018.

¹¹ Le differenze sono ancora più marcate se si guarda all'esperienza della giustizia amministrativa, che ha un unico sito *web* (www.giustizia-amministrativa.it) per Consiglio di Stato e TAR.

La seconda osservazione preliminare ci consente, invece, di avvicinarci al *thema* oggetto di queste riflessioni.

Il “campo” in cui si muovono gli organi costituzionali è un “campo” comune: la Rete. Tuttavia, vi si muovono in modi diversi, che riflettono, almeno in linea di principio, la diversità delle loro funzioni e del loro ruolo all’interno della forma di governo. Un esempio crediamo chiarirà quanto stiamo dicendo.

Da tempo, oramai, tanto la Camera dei deputati quanto il Senato della Repubblica hanno proprie *WebTv*, tramite le quali è possibile seguire tutte le sedute assembleari e le audizioni presso le Commissioni: palese il cambio di passo rispetto a pochi anni orsono, quando per seguire le attività parlamentari da casa bisognava affidarsi alla diretta televisiva. Un cambio di passo, peraltro, che appare quasi naturale, in considerazione del principio costituzionale della pubblicità dei lavori parlamentari.

Una *WebTv* che trasmetta le riunioni del Governo è, invece, del tutto impensabile: a impedirlo è non soltanto la tradizionale riservatezza dei lavori del Consiglio dei ministri – cui partecipano soltanto i componenti del Governo e il Sottosegretario alla Presidenza, il quale redige i verbali delle sedute che, tuttavia, non sono resi pubblici – ma la necessità stessa che i procedimenti decisionali interni al Governo si svolgano lontano dai riflettori, per facilitare l’assunzione di scelte politiche che possono essere anche frutto di faticose e compromissorie convergenze, il cui esito positivo può non poco dipendere dall’esistenza di uno spazio di interlocuzione fra le forze di maggioranza libero da intromissioni esterne. Insomma, l’attività dell’esecutivo ha un che di «istituzionalmente opaco»¹², che forse è bene rimanga tale anche nell’epoca del *web* e delle nuove possibilità di trasparenza che esso reca con sé¹³.

Il Quirinale utilizza oramai moltissimo lo strumento video, *caricando* sul sito *web* istituzionale filmati di discorsi del Presidente della Repubblica o anche soltanto relativi a sue partecipazioni alle occasioni più diverse¹⁴. Non si tratta, però, di trasmissioni *live*. Eccezione è fatta, invece, in occasione delle consultazioni presidenziali per la formazione del nuovo Governo, quando sul sito *web* sono trasmessi in diretta l’arrivo delle delegazioni al Quirinale, il loro saluto con il capo dello Stato e, successivamente, le dichiarazioni che rendono al termine del colloquio con il Presidente della Repubblica. Rimane invece fuori dagli obiettivi (e ci mancherebbe altro!) il momento *clou* delle consultazioni, ovvero il confronto tra capo dello Stato e delegazioni sullo sbocco che deve avere il procedimento di formazione del Governo: la (costituzionalmente imposta¹⁵) riservatezza sotto cui deve svolgersi la funzione presidenziale fa necessariamente premio sulle esigenze comunicative dell’organo costituzionale. La *diretta streaming* è anche in questo caso impensabile, per quanto possano evolversi le tecnologie.

Diverso potrebbe essere, invece, il discorso per quel che concerne la Corte costituzionale. Non ci riferiamo, ovviamente, alla possibilità di filmare le riunioni del collegio in camera di consiglio, ma

¹² Così, G. PICCIRILLI, *Il Governo “nel” web*, cit.

¹³ Quanto qui si dice non intende accreditare quello che, ancora oggi, è un regime di parziale conoscibilità delle decisioni del Consiglio dei ministri. Si tratta, infatti, di questione – concernente la conoscibilità dell’*esito* delle riunioni governative – assai diversa dall’esigenza di garantire, come si dice invece nel testo, la riservatezza del *procedimento* attraverso il quale quell’*esito* è prodotto.

¹⁴ Sull’utilizzo dello strumento del *video* v. anche quanto si dirà *infra* § 7.

¹⁵ Il riferimento è alla celebre sentenza n. 1 del 2013 con la quale, chiamata a risolvere un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato in tema di regime delle intercettazioni delle comunicazioni telefoniche del Presidente della Repubblica sollevato da quest’ultimo avverso la Procura della Repubblica di Palermo, la Corte costituzionale, nell’accogliere il ricorso presidenziale, si impegna in una complessiva ricostruzione del ruolo e delle posizioni costituzionali del capo dello Stato nel sistema, sottolineando in particolare il nesso strettissimo esistente fra le esigenze di riservatezza e l’esercizio di quelle attività di raccordo e persuasione essenziali ai fini della salvaguardia della funzione di garanzia dell’equilibrio costituzionale che il Presidente è chiamato a svolgere, tanto da far sì che le prime possano essere assunte a condizione di praticabilità delle seconde. Ne consegue che, per usare le parole della Corte, «il Presidente della Repubblica deve poter contare sulla riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni, non in rapporto ad una specifica funzione, ma per l’efficace esercizio di tutte».

a quella di trasmettere in diretta le udienze pubbliche. L'art. 15 della legge n. 87 del 1953 prescrive, infatti, che «le udienze della Corte costituzionale sono pubbliche, ma il Presidente può disporre che si svolgano a porte chiuse quando la pubblicità può nuocere alla sicurezza dello Stato o all'ordine pubblico o alla morale, ovvero quando avvengono, da parte del pubblico, manifestazioni che possano turbare la serenità», di talché una trasmissione in *streaming* non solo non troverebbe alcun ostacolo normativo, ma – un po' come accade per la diretta dei lavori parlamentari – sarebbe un coerente sviluppo del principio di pubblicità delle udienze. Al momento, invece, la Corte costituzionale si limita a videoregistrare tutte le udienze pubbliche, *caricandole* sul sito *web* nelle settimane successive: una sorta di trasparenza ritardata, insomma, della quale, tuttavia, ci sfugge la ragione¹⁶.

Ora, proprio questo muoversi su un “campo” comune, ma secondo modalità e prospettive diverse, ci ha indotto a preferire, a un esame minuto delle singole esperienze sul *web*, un'analisi su profili comuni o diffuse linee di tendenze che caratterizzano l'utilizzo della Rete da parte degli organi costituzionali.

5. Le interazioni tra siti web istituzionali e social media

L'assunto da cui far muovere le nostre riflessioni è il seguente: l'assoluta centralità oramai acquisita dai rispettivi siti *web* istituzionali che, sia per il Presidente della Repubblica, sia per la Corte costituzionale, come per il Governo e le Camere, hanno fondamentalmente assunto il ruolo di essenziali mezzi di comunicazione di atti, decisioni, eventi e iniziative di più vario genere, insomma di quella che potremmo definire la vita dell'istituzione. “Assi portanti” della comunicazione sono stati definiti¹⁷. E lo sono realmente.

Certo, accanto ai siti istituzionali si registra da qualche anno un certo ricorso ai c.d. *social media* – *Youtube, Facebook, Twitter, Instagram* – sulle cui piattaforme gli stessi organi si presentano con propri profili istituzionali, che si aggiungono a quelli personali di cui sono dotati (e spesso fanno largo uso) i chiamati a rivestire la corrispondente carica istituzionale. Si tratta evidentemente di mezzi comunicativi autonomi che hanno logiche proprie e canali di accesso che possono anche prescindere dal sito ufficiale.

Tuttavia, questo non contraddice la qualificazione del sito come asse portante della comunicazione telematica dell'organo, non foss'altro perché rappresenta pur sempre il luogo che, da un verso, ospita il *link* che rimanda a tutti i profili *social* dell'organo e, dall'altro, vede i contenuti informativi collocati nelle proprie pagine frequente oggetto di rinvio da parte di questi ultimi, quasi a tradire una certa condizione gregaria ed aggiuntiva rispetto al sito istituzionale.

A rafforzare quanto rilevato può concorrere anche la considerazione per cui i *social media*, oltre a risultare spesso duplicativi di contenuti già presenti sul sito, finiscono per lo più fatalmente attratti nella logica informativa-comunicativa che anima i siti istituzionali, in cui il flusso informativo segue un andamento unilaterale secondo una modalità *top/down*, di tipo televisivo (*broadcast*). Ad esser così frustrata è la vocazione naturalmente interattiva dei *social media*, versati ad una comunicazione aperta e biunivoca, che nel nostro caso si risolve nella sola possibilità dei commenti (ove peraltro consentita), da cui però, nella prassi sin qui seguita, non discende – come è ampiamente comprensibile, del resto – una risposta da parte dell'organo costituzionale chiamato in causa, rimanendo il tutto come una sorta di interlocuzione abortita.

¹⁶ Anche la Corte costituzionale, peraltro, fa oramai uso frequente dello strumento video: non, però, direttamente connesso alle sue funzioni *giurisdizionali*, ma in relazione alla partecipazione del collegio o di suoi singoli giudici alle più diverse occasioni (convegni, celebrazioni, visite, etc.).

¹⁷ L'espressione è stata usata con riguardo specifico al sito *web* della Corte costituzionale, ma è sicuramente estensibile anche ai siti degli altri organi costituzionali qui in esame: cfr. P. PASSAGLIA, *Qualche osservazione sulla comunicazione pubblica della Corte costituzionale*, in *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, a cura di G. Conti, P. Milazzo, Pisa 2017, 113.

Certo, quel che cambia rispetto alla informazione offerta dalle pagine del sito istituzionale è semmai lo stile comunicativo, cui si aggiunge per forza di cose la evidente maggiore capacità di penetrazione del *social media* (almeno, verso chi, dotato di un *account*, lo frequenta). Ciò non toglie che le piattaforme *social* risultino così utilizzate a scartamento ridotto.

Il che non significa, peraltro, che nell'uso dei mezzi telematici da parte degli organi costituzionali sia del tutto bandita la dinamica *reattiva* del "botta e risposta". Nel senso che il ricorso alla comunicazione *online* da parte dei soggetti in questione può essere influenzato non poco dall'utilizzo che di quegli stessi mezzi (particolarmente dei *social network*) possono fare i loro interlocutori istituzionali, quasi innescando una dinamica da induzione.

Un'ultima notazione riguarda un altro aspetto dell'approccio dei *social media* da parte degli organi costituzionali, relativo alla promiscuità di utilizzo fra *account* intestato alla persona fisica e *account* istituzionale, talvolta richiamati indistintamente come equivalenti. È quanto abbiamo riscontrato, ad esempio, sul sito del Governo, ove sotto l'iniziale etichetta dell'*account* Twitter ufficiale della Presidenza del Consiglio, rubricato "Palazzo Chigi", risultano riportati indifferentemente anche i messaggi dell'*account* intestato a "Giuseppe Conte", con un significativo passaggio dalla forma impersonale del primo alla forma personalissima (del "tu") nel secondo. Non solo, anche per i Presidenti delle due Camere e soprattutto per quello della Camera dei deputati si registra un fenomeno (solo in parte) analogo, nel senso che qui l'alternanza dei *tweet* è fra *account* personale e *account* ufficiale dell'organo che intende offrire informazioni (sul) e richiamare interventi (del) Presidente d'Assemblea.

Non sappiamo dire se ciò possa essere interpretato come rappresentativo della tendenza alla personalizzazione che caratterizza da tempo la nostra vita politica (e non solo) in questi anni. Tuttavia, una simile mescolanza di piano personale e istituzionale non crediamo giovi ad una chiara ascrizione del messaggio, il quale finisce così per pericolosamente inclinare – secondo una certa partizione¹⁸ – fra ambito della pubblicità-informazione e sfera della pubblicità-pubbliche relazioni, se non proprio propaganda¹⁹.

Ad ogni modo, quanto ora si è detto sulla centralità dei siti *web* istituzionali e sulla accessorietà dei *social media* ufficiali ci induce a prendere in analisi soprattutto l'uso che si fa dei primi, perché è tramite questi che diventa di particolare interesse, per il diritto costituzionale, il rapporto tra potere e opinione pubblica.

6. I siti web istituzionali tra esigenze di comunicazione e riservatezza.

Una coordinata alla cui stregua è possibile fornire una lettura trasversale del tema che ci occupa è quella del rapporto fra le esigenze della comunicazione e quelle della riservatezza che il massiccio ricorso alla comunicazione telematica rende particolarmente spinosa.

6.1. Segue. Sul sito del Quirinale

Conviene principiare l'analisi dal Presidente della Repubblica. Questi, infatti, nel nostro ordinamento costituzionale vive la singolare condizione di vedere, da un verso, nella crescita del c.d. potere di esternazione, nelle sue diverse forme, uno dei tratti qualificanti del ruolo e della collocazione assunti nel sistema; dall'altro, nella riservatezza, come si è già accennato, la cornice ideale per il migliore espletamento delle sue funzioni.

¹⁸ Proposta da A. MELONCELLI, voce *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, 1988, § 2.2.

¹⁹ GIU. SERGES, *Internet quale strumento di propaganda e organi costituzionali. Primi appunti sparsi*, in *Potere e opinione pubblica*, cit., sostiene che, per via delle caratteristiche del *web*, qualunque attività ivi si svolga – compresa, quindi, quella degli organi costituzionali – «si traduce sempre, fatalmente, in una attività (anche, se non esclusivamente) di propaganda», intesa tanto come diffusione di dati, quanto come propaganda in senso stretto. Sul ruolo giocato dal *web* per la ricerca del consenso, v. altresì A. VERNATA, *Riflessi delle nuove dinamiche del consenso su forme giuridiche e istituzioni democratiche*, ivi.

Ora, se è possibile leggere nella relazione fra le esigenze della *espressione estrinseca* e del *nascondimento* della comunicazione, al contempo, una dimensione, se non di conflittualità, di difficile temperamento, ovvero di coesenzialità sinergica ai fini della definizione della figura presidenziale²⁰, ci pare che fra le prime e le seconde possa individuarsi, ai nostri scopi, anche un rapporto di reciproca influenza e alimentazione. Nel senso, cioè, che proprio la violazione della sfera del “riservato” può ingenerare la necessità del ricorso alla comunicazione esterna, magari utilizzando proprio il rapido canale offerto dallo strumento telematico. Insomma, una sorta di *verbalizzazione reattiva* di ciò che avrebbe dovuto restare celato alla pubblica conoscenza, onde dar conto delle ragioni delle scelte operate (o posizione assunte) dal Presidente o correggere versioni od interpretazioni delle comunicazioni riservate rese da quest’ultimo.

Si tratta di qualcosa che, è vero, si muove nel solco, non nuovo e già molto arato, delle c.d. esternazioni “in risposta” che trovano nel mezzo telematico uno straordinario strumento di promozione e sviluppo²¹. Il fatto è che, in tutto questo, la caduta degli spazi silenti assicurati dal rispetto della convenzione di riservatezza finisce per costituire un elemento di ulteriore enfaticizzazione, destinato sempre più a coinvolgere il Presidente nel caldo del dibattito politico col serio rischio di usurarne il prestigio e comprometterne il ruolo.

Ancora un caso esemplare può trarsi, a riguardo, dalla recente esperienza del tribolato itinerario della formazione del primo governo Conte. Ci riferiamo alla vicenda della mancata nomina del prof. Paolo Savona a Ministro dell’economia, la cui pubblicizzazione anche scomposta ad opera delle forze politiche coinvolte ha spinto il Presidente Mattarella a un lungo comunicato esplicativo che ha generato non poche reazioni, di vario segno, sia sul piano politico che su quello più squisitamente tecnico-giuridico.

6.2. Segue. *Sul sito del Governo*

Diverso è il modo di atteggiarsi del problema in relazione all’organo Governo per il quale l’esigenza di ostensione del fatto, dell’atto e della decisione, che trova nella comunicazione telematica una significa forma soddisfacente, si confronta qui – come già accennato – con la resistenza alla conoscenza che investe soprattutto il *farsi* della decisione, il processo della sua maturazione. È noto, infatti, il limitato regime di pubblicità delle sedute del Consiglio dei Ministri assicurato dal regolamento interno del 1993, che ha solo in parte scalfito la condizione di tendenziale segretezza che le ha avvolte nel passato.

Quelli che si trovano pubblicizzati sul sito istituzionale sono infatti comunicati delle riunioni del Consiglio dei Ministri assai essenziali che, come abbiamo già osservato in precedenza, riguardano esclusivamente i provvedimenti adottati di cui si fornisce una rapida e generica volgarizzazione dei contenuti e non i testi. Anzi a questo proposito – come è stato ben rilevato²² – i comunicati in questione assumono una valenza informativa ulteriore, di tipo anticipatorio, offrendo la conoscenza (dell’esistenza in vita) di atti che solamente di lì a qualche giorno (ma, se del caso, anche a qualche settimana) assumeranno forma e corpo. Così che, al limite della ridotta conoscenza del *decisum*, si accompagna tuttavia la virtualità ulteriore della sua *tracciabilità*. È una “informazione spia”, che può rivelare in forma indiziaria, invece che determinazioni assunte, una situazione di criticità nei rapporti con la Presidenza della Repubblica, altrimenti destinata a restare assolutamente ignota ai terzi, perché sepolta sotto la coltre del *mix* di informalità e riservatezza che domina la gestione delle relazioni fra Governo e Presidente su questo fronte.

Ma quello dell’attività di Governo testimoniata attraverso il sito istituzionale è un regime informativo non solo parziale e di sponda, ma anche ulteriormente ridimensionato dal diffuso (e

²⁰ Cfr., a riguardo, le recentissime considerazioni svolte da P. FARAGUNA, *Il Presidente della Repubblica*, cit., § 3.

²¹ Ci sia consentito rinviare a D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del presidente Napolitano*, in *Giur. cost.* 2010, 1934 ss.

²² V. G. PICCIRILLI, *Il Governo “nel” web*, cit., § 5.

preoccupante) fenomeno della fuga della decisione dal luogo in cui essa dovrebbe maturare e definirsi, vale a dire il Consiglio dei Ministri. Pensiamo, da un verso, alla nota e assai discussa prassi dell'approvazione "salvo intese" (che, peraltro, si muove nel solco della più risalente prassi dell'approvazione dei c.d. provvedimenti copertina), che comporta il fatto che in Consiglio sia prestato consenso a provvedimenti spesso depurati delle loro parti più problematiche e qualificanti, la cui definizione avverrà successivamente altrove²³ e, dall'altro, ai ricorrenti casi di interventi di modifica *ex post politicamente apocrifi*, che si ritiene operati in una non meglio precisata sede tecnica²⁴.

Pure non certo a favore dell'esigenza cognitiva dell'attività governativa gioca la singolare condizione di discontinuità che caratterizza l'impostazione del sito istituzionale del Governo²⁵, il quale offre informazioni e contenuti esclusivamente riferiti all'Esecutivo in carica²⁶. Il che sembra mostrare una concezione quantomeno individualistica, anzi congiunturale dell'organo costituzionale e troppo politicamente ancorata del mezzo telematico, destinato così a rinnovarsi nelle sue pagine ad ogni cambio di governo e a relegare in un sito diverso tutti i contenuti relativi ai precedenti esecutivi. Sito che, peraltro, nel caso di specie non è facilmente raggiungibile (*user friendly*, come si usa dire) ed assume la denominazione di *sitiarcheologici.palazzochigi.it*, quasi a segnalare al contempo estraneità e significativa distanza tra passato e presente.

Non solo, una tale cesura rende più difficoltosa anche l'attività di ricerca, sia per la possibile perdita di contenuti dovuta a mutamenti di natura organizzativa e competenziale del complesso edificio governativo – come è stato opportunamente rilevato – sia per la disomogeneità strutturale dei diversi siti governativi succedutisi nel tempo dovuta al disallineamento topografico dei contenuti²⁷.

6.3. Segue. *Sul sito della Corte costituzionale*

Per la Corte costituzionale, il problema dell'equilibrio fra le esigenze comunicative e la salvaguardia della riservatezza ci pare trovi oggi una declinazione peculiare nella prassi di ricorrere a comunicati-stampa diramati contestualmente alla decisione assunta dal Collegio in camera di consiglio, onde dar conto e render noto il fatto di quella medesima assunzione, indicandone il senso e talvolta tratteggiandone qualche sembianza prima che quella stessa decisione assuma la sua veste formale. Si tratta di un costume comportamentale che vanta già qualche anno di esperienza e che

²³ Si è osservato, infatti, che l'approvazione in Consiglio dei ministri rappresenta soltanto un accordo di massima, di tipo politico, sulla questione in esame, che dovrà essere tecnicamente realizzato attraverso la stesura di norme che siano lo «specchio fedele» della decisione politica assunta: cfr. C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del governo: il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 14 - Seminario 2003*, Torino 2004, 209.

²⁴ Viene da rammentare il noto episodio della modifica del testo del decreto fiscale collegato alla legge di bilancio per il 2019, approvato dal Governo nella seduta del 15 ottobre 2018, la quale – a dire dell'allora Vicepresidente del Consiglio Luigi Di Maio – sarebbe stata introdotta successivamente ad opera di una non meglio identificata "manina" (verosimilmente di natura tecnica) che avrebbe inserito una nuova ipotesi di condono. La vicenda, al centro di una *querelle* ad alta intensità polemica, portò fra l'altro ad un intervento del(l'ufficio stampa del) Presidente della Repubblica direttamente via *Twitter*: sul caso v. M. MALVICINI, G. LAURI, *Basta un "tweet"? Il potere informativo-conoscitivo della Presidenza della Repubblica tra comunicazione istituzionale e nuovi media*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 3 luglio 2019.

²⁵ Come è stato recentemente osservato, all'indirizzo *www.governo.it* «corrispondono nel tempo informazioni e contenuti relativi esclusivamente al Governo in carica, individualmente inteso, e non all'organo costituzionale nella sua dimensione diacronica, richiedendo dunque un rinnovo integrale di ciascuna pagina a seguito del giuramento di ogni esecutivo» (G. PICCIRILLI, *Il Governo nel Web*, cit., § 2).

²⁶ Anche laddove, come nel caso dell'attuale Governo, la figura del Presidente del Consiglio rimanga invariata.

²⁷ Cfr., in proposito, ancora G. PICCIRILLI, *Op. e loc. ultt. citt.*

proprio la presenza del sito *web* istituzionale, in cui i comunicati risultano pubblicati ed archiviati, ha non poco valorizzato²⁸.

Non pochi sono i profili assai delicati, innanzitutto sul piano giuridico, che esso propone e che ben sono stati colti e analizzati in dottrina²⁹. Non è nostro interesse tornarvi esplicitamente in questa sede.

Intendiamo piuttosto fare un'osservazione circoscritta al contesto problematico della relazione comunicazione-riservatezza che qui ci occupa, la quale, come per certi versi già lumeggiato per il Presidente della Repubblica, non sembra assumere natura conflittuale ma, a ben vedere, sintonica, anzi propriamente di funzionalità reciproca.

Infatti, è abbastanza noto che a spingere originariamente la Corte a ricorrere a simili comunicati-stampa anticipatori è stata l'esigenza di evitare che spifferi, preannunci, voci, illazioni di più vario genere sulla pronunzia adottata potessero in vario modo manifestarsi nello spazio di tempo fra la sua assunzione, la formulazione della motivazione e la pubblicazione³⁰. In sostanza, non potendo garantire la tenuta stagna del Palazzo della Consulta – dominando quelle che sono state efficacemente definite le “voci di dentro”³¹ – o impedire a terzi di esternare conoscenze solo millantate, si decideva di impedire e combattere questi cattivi costumi sul loro stesso terreno, erodendone la ragion d'essere con l'anticipazione per via ufficiale dell'informazione che essi intendevano recare.

Vero è che, col tempo, a quella primitiva ragione s'è aggiunto l'intento di secondare il bisogno di pronta comunicazione alla pubblica opinione della risposta fornita dalla Corte al problema di costituzionalità sottoposte. Il che, tuttavia, non sembra aver né cancellato, né marginalizzato quella esigenza iniziale³².

Se così è, ci si accorge subito come, in questo caso, il comunicato finisca per svolgere una paradossale funzione di salvaguardia della segretezza che, non facilmente presidabile in sé, viene garantita attraverso la neutralizzazione dei suoi possibili nemici. È un *esternare* a tutela della *riservatezza* “impossibile”, motivato da una sorta di coscienza della fragilità. E quanto più quell'esternare ha dalla sua un megafono diffusivo in grado di raggiungere rapidamente una platea assai vasta – nella specie lo strumento telematico – tanto più quella tutela risulterà efficace.

In questa prospettiva, l'estensione (realizzatasi nel tempo) del contenuto informativo, il quale passa dall'anticipazione del solo dispositivo al preannuncio anche di elementi motivatori, finisce per ulteriormente rafforzare il presidio.

Certo, non vogliamo con questo negare che si tratta di soluzione per altri versi assai problematica, né sottovalutare i problemi che essa reca con sé, sul piano della garanzia della

²⁸ «Va detto, infatti, che di comunicati stampa la Corte ne ha emessi anche prima dell'era del *web*, ma non mi pare, al contempo, che si possa seriamente dubitare del fatto che da quando esiste il sito internet, nel quale tutti i comunicati sono dapprima pubblicati e poi archiviati, essi abbiano assunto una valenza del tutto peculiare, che può ormai essere ben testimoniata anche solo da qualche dato numerico: ad oggi sono reperibili sul sito ufficiale della Corte 471 comunicati stampa, con una vera e propria impennata nel 2018, anno in cui i comunicati stampa sono ben 82» (M. NISTICÒ, *Corte costituzionale, strategie comunicative e ricorso al web*, cit., § 5.1).

²⁹ Cfr. *supra* nt. 7.

³⁰ Di «effetti destabilizzanti di possibili fughe di notizie» parla, a riguardo, P. PASSAGLIA, *Qualche osservazione sulla comunicazione pubblica della Corte costituzionale*, cit., 111.

³¹ L'espressione è stata recentemente utilizzata da G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione*, cit., 236 in assonanza con la celebre commedia di Eduardo De Filippo e con la recensione di Andrea Manzella al libro di Gustavo Zagrebelsky (“Principi e voti”), il cui titolo (“Le voci dentro la Corte”) – dichiara lo stesso Autore – è stato per lui fonte di ispirazione diretta per l'intitolazione del proprio scritto.

³² Se, infatti, l'arricchimento contenutistico dei comunicati anticipatori – sempre più inclini a dar conto non solo del dispositivo, ma anche di frammenti motivatori della pronunzia – può essere letto come dimostrativo del rilievo assunto dalla seconda esigenza, nondimeno il fenomeno può a buon diritto ritenersi servente e funzionale pure alla prima, stante il fatto che l'ampliamento in fondo ben può considerarsi utile anche ad evitare illazioni, più o meno fantasiose, su senso e portata della decisione.

collegialità, del condizionamento esercitato sulla redazione della motivazione, degli effetti prodotti *medio tempore*, sui quali però, data la prospettiva di indagine assunta, non intendiamo soffermarci.

6.4. Segue. *Sui siti delle Camere*

Del tutto diversa, come già osservato all'inizio, è, sotto il profilo appena esaminato, la situazione delle due Camere, non foss'altro per la peculiare posizione costituzionale del Parlamento che, unico fra gli organi costituzionali in considerazione, è costituzionalmente obbligato al regime di pubblicità dei propri lavori³³. Il dominio della trasparenza nella sede naturale di svolgimento del confronto politico rende, in questo caso, l'esigenza di riservatezza come un che di assolutamente marginale e quindi non propriamente ponderabile, assai limitati risultando gli spazi di esercizio dell'attività parlamentare posti al riparo dallo sguardo esterno (è il caso, ad esempio, delle c.d. audizioni informali e dell'autodichia) in cui l'opacità sembra riprendere un po' di campo.

Non è, quindi, un caso che proprio le Camere siano state gli organi costituzionali che più prontamente e a più largo impatto abbiano raccolto la sfida del *web*, raggiungendo negli anni sul piano della trasparenza per via telematica una *performance* assai significativa, non solo nel confronto con gli altri organi qui in rassegna, ma anche sul piano internazionale nelle classifiche stilate dall'Unione inter-parlamentare³⁴.

Già a partire dalla metà degli anni '90 dello scorso secolo, sia la Camera che il Senato si sono dotati di un proprio sito *web* che si è ben presto rivelato strumento essenziale per assicurare il massimo di accessibilità ai lavori parlamentari, via via dotandosi di una molteplicità di strumenti e contenuti, anche sul piano dell'archiviazione, che qualsiasi fruitore può agevolmente apprezzare. Pur scontando qualche difficoltà legata alla differente struttura dei rispettivi siti, significativi passi avanti sul fronte della connettività sono stati successivamente conseguiti con la creazione del portale *Parlamento.it* cui si aggiunge la presenza di *link* di rinvio all'altra camera in ciascuno dei siti di Camera e Senato³⁵.

Più di recente si registra anche l'approdo sul terreno dei *social media* in cui le due Camere risultano largamente presenti con propri profili istituzionali.

Solo che – e questo costituisce senz'altro un nodo interessante – il passaggio a questo nuovo territorio non si accompagna ad un mutamento di utilizzo conforme alla natura propria di questi strumenti, tradizionalmente versati a promuovere la comunicazione interattiva.

Ed è significativo notare che – come detto in principio – si tratta di fenomeno di carattere generale che investe, allo stesso modo, sia gli organi appartenenti al circuito dell'indirizzo politico – come le Camere e il Governo – che quelli ad esso formalmente estranei – Presidente della Repubblica e Corte costituzionale.

La cosa merita qualche osservazione di commento.

Se, infatti, per quest'ultimi – Presidente e Corte – le funzioni e il ruolo rivestito nel sistema possono fornire qualche utile indicazione per spiegare una simile amputazione funzionale, per gli organi dell'indirizzo politico, chiamati a leggere le *issues* che percorrono la società per trasformarle

³³ Art. 64, secondo comma, Cost.: «Le sedute [delle Camere. *NdR*] sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta».

³⁴ Lo rammenta, da ultima, C. BERGONZINI, *Il Parlamento e la Information Communications Technology*, cit., la quale aggiunge l'ulteriore notazione secondo cui a contribuire «all'ottimo piazzamento delle nostre assemblee è la possibilità, in pochi e semplici passaggi, di accedere alle informazioni relative ai singoli deputati e senatori: non solo alla scheda personale, ma anche alle attività svolte nelle diverse sedi in cui sono impegnati o coinvolti e alle cd. "statistiche parlamentari", relative alle presenze, ai voti, alle missioni ecc. I dati rilasciati dal Parlamento sono peraltro confrontabili con quelli, costantemente aggiornati, pubblicati da openpolis.it, che ha un *focus* permanente sul Parlamento».

³⁵ Si usa parlare, in proposito, di fase «connettiva o di *networking*» del processo di digitalizzazione dell'attività parlamentare, svoltasi a cavallo fra la XIV e la XV legislatura (cfr. R. BRACCIALE, *Il Parlamento italiano alla prova del web: alla ricerca delle affinità elettive*, in *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in Internet*, a cura di S. Bentivegna, Milano 2012, 188.

in iniziative politiche, il fatto appare bisognoso di altre ragioni giustificative. E questo, in modo particolare, proprio per il Parlamento, la cui veste di organo rappresentativo *par excellence* richiederebbe una particolare attenzione e sensibilità verso gli strumenti di comunicazione partecipativa.

È stato osservato che un primo motivo potrebbe ricercarsi sul piano teorico nella tendenziale “inimicizia” che si registra su questo piano fra democrazia rappresentativa e Rete, la quale appare tradizionalmente (quanto grossolanamente) associata nella vulgata corrente a forme espressive della domanda politica disintermediate e vagamente riconducibili alla democrazia diretta. Quasi ad immaginare un *e-democracy* alternativa alla rappresentanza³⁶.

Si tratta, tuttavia, di una rappresentazione sin troppo approssimata e caricaturale della realtà che, per quanto diffusa nella cultura politica attuale (persino di governo), difficilmente potrebbe costituire una giustificazione soddisfacente della rilevata sterilizzazione degli strumenti digitali.

Più convincente appare, da questo punto, la rilevata inadeguatezza strutturale e logico-funzionale dei *social media*, sorti per assicurare lo «sfruttamento economico del valore generato dalle relazioni sociali»³⁷, a veicolare stabilmente la domanda politica, cui invece i più strutturati *Media civici digitali* risultano assai più versati³⁸.

Crediamo poi che un fattore di resistenza possa essere individuato nel ruolo dei partiti politici come *medium* necessari e cinghie di trasmissione della domanda politica che, ad onta di trasformazioni più o meno profonde dell'organizzazione partitica e della cultura politica, non sembra ancor oggi significativamente abbandonato. È la necessaria raffinazione e agglomerazione delle istanze insorgenti dalla società che intendano promuovere politiche pubbliche a richiederlo.

Basterebbe, a questo riguardo, rammentare il ruolo di (recuperata) intermediazione dei partiti nell'utilizzo del principale strumento di veicolazione diretta *ex parte societatis* della domanda politica quale s'è rivelato, nella nostra esperienza costituzionale, il *referendum* abrogativo, la cui potenzialità aggirante è stata via via neutralizzata, sia attraverso l'impossessamento *ex ante* delle iniziative ablatorie popolari, sia mediante la sterilizzazione *ex post* dei risultati. Ma si potrebbe richiamare la più recente prassi in tema di consultazione per via telematica del proprio elettorato da parte del Movimento 5 stelle, in cui l'evidente regia dirigistica della forza politica che la promuove trasforma l'ascolto della voce del popolo degli iscritti in ascolto senziente della voce del partito da parte del medesimo popolo³⁹.

Peraltro, vale forse la pena di osservare che la proliferazione inarrestabile dei profili *social* fa sì che si innesti una sorta di dinamica concorrenziale fra *social* istituzionale e *social* personale di chi quella istituzione incarna, facendone parte (il Presidente d'Assemblea, i singoli parlamentari⁴⁰, ecc.), creando talvolta anche singolari confusioni e opache sovrapposizioni attraverso continui reciproci rinvii. Ebbene, l'utilizzo del *social* personale si caratterizza per quel modo dialetticamente reattivo della comunicazione che passa per quello strumento (si pensi particolarmente ai *social* dei singoli parlamentari) che la declinazione istituzionale non conosce, la cui osservazione – anche a prima vista – offre plasticamente (ove fosse necessario) l'assoluta inadeguatezza del mezzo a veicolare domanda politica piuttosto che varia (e spesso poco qualificata) interlocuzione.

³⁶ Sul rapporto tra democrazia digitale e rappresentanza si è soffermato, ancora di recente, l'Autore qui onorato: cfr. P. COSTANZO, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico* 2019, 71 ss.

³⁷ Senato della Repubblica, Servizio informatica - Fondazione Ahref, *Dossier I Media Civici in ambito parlamentare. Strumenti disponibili e possibili scenari d'uso*, 2013, 8, in *senato.it* – XVII leg. – Dossier di documentazione – Servizio informatica.

³⁸ Su questo punto v. l'interessante riflessione di C. BERGONZINI, *Il Parlamento e la Information Communications Technology*, cit., § 4.

³⁹ Di «dittatura dell'algoritmo» parla, a questo proposito, M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica* 2015, 298.

⁴⁰ Si noti marginalmente che dall'*account Twitter* ufficiale della Camera dei deputati si può accedere, attraverso un'apposita piattaforma denominata “[Social.camera.it](https://www.social.camera.it)”, alla consultazione dei *post Facebook, Twitter, Youtube, Instagram* degli ultimi 30 giorni, pubblicati da Presidenza, Camera dei deputati, Gruppi parlamentari e singoli deputati.

7. La diffusione “plurimorfa” di medesimi contenuti

Altre riflessioni merita la tendenza, sempre più marcata e da parte di tutti gli organi costituzionali, di adoperare forme diverse per veicolare, attraverso i siti *web*, contenuti identici.

Pensiamo, in particolare, al fenomeno della doppia comunicazione in forma audio-video (mediante il canale *Youtube*) e in forma scritta degli interventi o dei comunicati del Presidente della Repubblica che si riscontra assai spesso nel *website* del Quirinale. C'è da chiedersi, innanzitutto: si tratta di una duplicazione che trova le sue ragioni nel diverso grado di penetrazione degli strumenti telematici in questione, nel distinto grado di accessibilità, nella differenza delle platee raggiungibili? O siamo in presenza di una scelta comunicativa che, senza abbandonare il tradizionale strumento testuale, seconda e certifica l'irresistibile ascesa di un modello culturale fortemente piegato sulla dimensione icastica?

Crediamo che la risposta a questi interrogativi debba essere sostanzialmente positiva.

Ma – ci si deve ancora chiedere – è solo questo? È quindi soltanto una questione di strategia comunicativa che pure sarebbe in sé già sufficiente a giustificare il *bis*?

Ci viene da pensare che non sia solamente questo.

Potrebbero esserci motivi ulteriori: la possibilità di fruire così della modalità anche di solo ascolto che, a differenza della scrittura, consente di apprendere il contenuto comunicativo senza impegnare l'intera persona dinanzi al video. In diverse situazioni potrebbe risultare assai comodo. Ma ci potrebbe essere anche una questione di attenzione e rispetto per alcune menomazioni – di cui troviamo traccia anche nel normale mezzo televisivo che offre in proposito specifici strumenti di supporto – e in particolare per chi, privo di vista, potrebbe ugualmente fruire del messaggio comunicativo ugualmente attingendo alla modalità audio o, per converso, chi, privo di udito, possa avere la possibilità di leggere il testo scritto (o di decrittare l'immagine in testo).

Perché no? Potrebbero anche esserci queste ragioni.

Proponiamo, tuttavia, anche una ulteriore spiegazione più attinente a motivi di *logica* comunicativa che non di *strategia* o *etica* della comunicazione.

La duplicazione, a nostro modo di vedere, non è tale anche in presenza di una identità testuale, perché dimensione scritta e dimensione audio-visiva della divulgazione di un messaggio scontano una differenza espressiva che si risolve anche in un *surplus* e in un *minus* di contenuto del messaggio medesimo, quantomeno sotto il profilo della sua piena comprensione.

Si pensi, al riguardo, all'incidenza che può avere l'intonazione, il volume del parlare od anche la mimica dei parlanti nella comunicazione di alcunché e nel suo intendimento presso la comunità dei destinatari.

Ci permettiamo qui una digressione decisamente extra-vagante per la evidente variazione di piano cui ci costringe, pensando che possa risultare esemplificativa di quanto andiamo dicendo.

Vogliamo infatti giovarci di un testo comunicativo abbastanza eccentrico rispetto al terreno su cui si muovono queste nostre considerazioni, la cui notorietà può tuttavia agevolarne la valenza esplicativa. Si tratta del Vangelo di Luca, ove, al capitolo 1, vengono riportati in sequenza due racconti di annuncio divino: quello relativo alla nascita di Giovanni il Battezzatore e quello riguardante la nascita di Gesù di Nazaret.

Ecco i testi in versione sinottica:

Al tempo di Erode, re della Giudea, c'era un sacerdote chiamato Zaccaria, della classe di Abìa, e aveva in moglie una discendente di Aronne chiamata Elisabetta.

Erano giusti davanti a Dio, osservavano irrepreensibili tutte le leggi e le prescrizioni del Signore. Ma non avevano figli, perché Elisabetta era sterile e tutti e due erano avanti negli anni. Mentre Zaccaria officiava davanti al Signore nel turno della sua classe, secondo

l'usanza del servizio sacerdotale, gli toccò in sorte di entrare nel tempio per fare l'offerta dell'incenso. Tutta l'assemblea del popolo pregava fuori nell'ora dell'incenso.

Allora gli apparve un angelo del Signore, ritto alla destra dell'altare dell'incenso. Quando lo vide, Zaccaria si turbò e fu preso da timore. Ma l'angelo gli disse: "Non temere, Zaccaria, la tua preghiera è stata esaudita e tua moglie Elisabetta ti darà un figlio, che chiamerai Giovanni. Avrai gioia ed esultanza e molti si rallegreranno della sua nascita, poiché egli sarà grande davanti al Signore [...] Zaccaria disse all'angelo: "Come posso conoscere questo? Io sono vecchio e mia moglie è avanzata negli anni".

L'angelo gli rispose: "Io sono Gabriele che sto al cospetto di Dio e sono stato mandato a portarti questo lieto annunzio.

Ed ecco, sarai muto e non potrai parlare fino al giorno in cui queste cose avverranno, perché non hai creduto alle mie parole, le quali si adempiranno a loro tempo".

Al sesto mese, l'angelo Gabriele fu mandato da Dio in una città della Galilea, chiamata Nàzaret, a una vergine, promessa sposa di un uomo della casa di Davide, di

nome Giuseppe. La vergine si chiamava Maria. Entrando da lei, disse: "Rallégrati, piena di grazia: il Signore è con te".

A queste parole ella fu molto turbata e si domandava che senso avesse un saluto come questo. L'angelo le disse: "Non temere, Maria, perché hai trovato grazia presso Dio. Ed ecco, concepirai un figlio, lo darai alla luce e lo chiamerai Gesù. Sarà grande e verrà chiamato Figlio dell'Altissimo; il Signore Dio gli darà il trono di Davide suo padre e regnerà per sempre sulla casa di Giacobbe e il suo regno non avrà fine". Allora Maria disse all'angelo: "Come avverrà questo, poiché non conosco uomo?". Le rispose l'angelo: "Lo Spirito Santo scenderà su di te e la potenza dell'Altissimo ti coprirà con la sua ombra. Perciò colui che nascerà sarà santo e sarà chiamato Figlio di Dio. Ed ecco, Elisabetta, tua parente, nella sua vecchiaia ha concepito anch'essa un figlio e questo è il sesto mese per lei, che era detta sterile: nulla è impossibile a Dio". Allora Maria disse: "Ecco la serva del Signore: avvenga per me secondo la tua parola". E l'angelo si allontanò da lei.

L'andamento e la struttura narrativa dei due racconti sono evidentemente assai simili, quasi paralleli; così come, per quel che qui più direttamente interessa, di analogo tenore sono i turbamenti e le perplessità espressi dai due destinatari dell'annuncio della futura nascita. Eppure diverso è l'epilogo, giacché le riserve prospettate da Zaccaria sono considerate manifestazione di incredulità a differenza di quelle mosse da Maria. La cosa colpisce e volendo individuare la ragione di questa apparente disparità di trattamento riteniamo che essa dovesse essere ascritta al fatto che quella che abbiamo dinanzi è una *parola* scritta, che non lascia perciò trapelare il *parlante*, la intonazione delle parole e l'atteggiamento complessivo della persona in grado di veicolare una porzione di senso da combinare con quella contenuta nell'espressione verbale in sé e per sé considerata. È forse dietro questa *parzialità comunicativa* del testo narrativo che si cela – a nostro modo di pensare – il motivo della diversa attribuzione di significato alle due risposte.

Non sappiamo dire cosa abbia a pensare un biblista di questa conclusione, ma ci piace immaginare che possa essere così.

Tornando rapidamente ad un piano decisamente più prosaico, viene da fare una banale constatazione. Tutti noi – utilizzatori o meno – siamo a conoscenza del fatto che il linguaggio dei messaggi scambiati attraverso *smartphone* (SMS o tramite *WhatsApp*) è stato arricchito anche di piccole immagini stilizzate – c.d. *emoticon* o *smiley* – da accompagnare al testo verbale proprio per (cercare di) colmare il *gap* espressivo fra linguaggio scritto e parlato.

Non solo, a ritornar più direttamente al nostro campo di osservazione, onde dar conto del ruolo della mimica si potrebbe rammentare lo spassoso episodio della dichiarazione resa dal senatore

Salvini, a nome della coalizione di centro-destra, in occasione del primo giro di consultazioni per la formazione del governo a valle delle elezioni del marzo 2018. Tutti ricordano la *performance* teatrale di Silvio Berlusconi tesa a mostrare in modo inequivocabile la sua regia (destinata a rimanere occulta ai più ove non raccontata in video) dietro l'operazione di confronto dell'allora coalizione di centro-destra – che aveva il candidato *leader* nel senatore Salvini – con il Presidente della Repubblica ai fini della formazione del nuovo governo. Linguaggio gestuale destinato a conferire un significato politico ulteriore alle dichiarazioni rese da quest'ultimo.

Per converso, il testo scritto si presta decisamente meglio a cogliere una intensità di senso del messaggio comunicativo resa possibile dalla staticità del testo che, prestandosi a lettura o meglio a *rilettura*, consente di dare attenzione a sfumature e aspetti più sottili che la visione o l'ascolto rischiano di lasciar perduti. E l'esperienza di chi analizza documenti a fini di studio e ricerca sta lì a mostrarlo.

Insomma, e per chiudere, a noi sembra che la diffusione telematica “plurimorfa” di medesimi contenuti sui siti *web*, piuttosto che dar corpo sul piano obiettivo ad una superfetazione, possa rispondere ad una opportunità comunicativa intesa ad assicurare una differenziata (e quindi più piena) comprensione del messaggio.

8. Il senso dell'essere online.

Ma veniamo, a questo punto, a quella che forse è la questione davvero cruciale che si cela dietro all'operazione di visibilizzazione digitale intrapresa dagli organi costituzionali. Quale la ragione motrice, quale il senso complessivo, quali gli obiettivi?

Si potrebbe dire, in via generale, che il fenomeno della digitalizzazione degli organi costituzionali e la loro progressiva assunzione al ruolo di attori dell'universo del *web* che si registra in questi anni possano rispondere ad una complessiva ricerca di legittimazione presso i consociati-utenti agglomerati sotto l'etichetta di opinione pubblica. Ne consegue una evidente tendenza allo slittamento della legittimazione istituzionale verso quella politica, sempre più influenzata dai meccanismi di sollecitazione e rilevazione del consenso, la quale sembra in vario modo interessare, sia gli organi del circuito rappresentativo che quelli in esso non direttamente collocati; sia quelli in varia misura provvisti di legittimazione democratica che quelli che ne risultano dichiaratamente privi.

A questo risponde non solo la scelta di accessibilità rappresentata dalla messa in vetrina della propria attività attraverso il sito *web*, ma anche dall'opzione ad esempio di ampio ricorso sui siti istituzionali all'uso di immagini che di per sé giocano il ruolo di strumenti di prossimità, col loro essere alla portata di qualunque internauta, attrezzato o meno che sia. Del resto, anche il largo ricorso ad un *social media* come *Instagram* sta lì a dimostrarlo.

Nel medesimo solco può peraltro agevolmente collocarsi anche la scelta di aprirsi ai *social network* più diffusi, come *Twitter*, *Youtube*, *Facebook* (oltre all'appena ricordato *Instagram*) e ad inserire nei siti istituzionali, ad esempio, notizie storiche od iniziative culturali, informazioni sulla visita ai Palazzi o pagine di stampo divulgativo sull'attività degli organi in parola. Nel complesso vi si legge il tentativo di mostrare un volto accessibile ed anche, per dir così, amichevole delle istituzioni per farne – per usare una fortunata formula che suona un po' anche a *slogan* pubblicitario – la “casa degli italiani”⁴¹.

Ecco, se dovessimo trovare una formula breve diremmo che si è trattato (e si tratta) di una importante manovra di avvicinamento, meglio di “accorciamento delle distanze” (o di abbattimento delle barriere) fra le supreme istituzioni costituzionali e la collettività. Ed è un accorciamento

⁴¹ L'espressione, riferita al Palazzo del Quirinale, è dell'ex Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ed è qui ripresa ed estesa a tutti gli organi costituzionali per tratteggiarne il carattere di luoghi che il cittadino può sentire propri.

(abbattimento) dovuto non soltanto alla ragione di avere atti, provvedimenti, informazioni “a portata di *click*”, ma anche al fatto che il sito *web* non è semplicemente un luogo virtuale che dà veste nuova ad un luogo fisico ove in precedenza era possibile reperire le medesime informazioni, limitandosi ad agevolarne enormemente la fruizione. Esso in realtà è un luogo *che prima non c'era*, il quale offre una messe di conoscenze che neppure il luogo fisico della sede istituzionale dell'organo costituzionale potrebbe (o avrebbe potuto precedentemente) fornire nel complesso: si pensi, sol per fare qualche esempio, alle interviste rese dai titolari degli organi in questione, alle immagini di visite compiute, alla rassegna di dottrina di commento a decisioni della Corte costituzionale, ecc. Il sito non è, in sostanza, solo un *nuovo involucro* di vecchi (perché già attingibili) contenuti, è anche un *altrove*.

Invero, un simile accorciamento delle distanze – senza meno in grado di aprire spazi di affermazione ad una cittadinanza (potenzialmente) più consapevole (capace di prender diretta visione e conoscenza della vita delle istituzioni) e conseguentemente anche ad una più cosciente partecipazione democratica – subisce una significativa battuta di arresto, ove al rapporto fra cittadino-fruitori e singolo organo costituzionale si sostituisca quello fra gli organi costituzionali tra loro. A questo proposito, ben può dirsi che questi ultimi sono oramai da tempo approdati alla *Rete*, senza tuttavia pensare o decidere, se non limitatamente, di *mettersi in rete*. Questo ci sembra un aspetto da sottolineare.

Se, infatti, si eccettuano anche in questo caso i siti di Camera e Senato che, oltre ad aver creato una piattaforma comune – il sito Parlamento.it – funzionale a render possibile la consultazione diretta dei «risultati più rilevanti della attività congiunta delle due Camere, come le leggi approvate, oppure le attività congiunte come le informazioni sul Parlamento in seduta comune o sugli organismi bicamerali oltre all'attività internazionale degli organi parlamentari italiani» (come recita la *homepage* dello stesso), presentano – come già accennato – un buon grado di interazione reciproca, per gli altri organi la condizione è tendenzialmente di scarsa interattività. Si pensi, al riguardo, al rapporto di *incomunicabilità* fra i siti istituzionali di Governo e Presidente della Repubblica che potrebbero invece giovare della modalità dialogante, per consentire, ad esempio, di accedere dal sito del Governo al testo dei provvedimenti adottati dall'Esecutivo, di cui lì si dà semplice notizia – decreti-legge, decreti legislativi, regolamenti – non appena questi siano emanati dal Presidente.

Ma si consideri pure il grado di utilità che avrebbe il corredare l'informazione riguardante l'impugnativa di una legge regionale da parte del Governo con l'indicazione degli sviluppi della relativa vicenda, attingendo al collegamento diretto fra sito del Governo e quello della Corte costituzionale. Lo stesso discorso si potrebbe fare in caso di ricorso per conflitto fra poteri che coinvolga uno degli organi qui in considerazione.

Gli esempi potrebbero essere diversi e non crediamo che noi si debba indugiare oltre sul punto.

Ebbene, oggi tutto questo purtroppo non è possibile.

9. Essere online tra fatto e diritto.

La disamina sin qui condotta sui siti *web* degli organi costituzionali e, in particolare, la centralità che essi hanno oramai assunto ci porta a chiudere queste nostre considerazioni con una osservazione che di per sé è banale, ma che crediamo possa risultare foriera di notazioni di un certo interesse.

La presenza degli organi costituzionali sul *web* è una presenza *di fatto*, non imposta, né tantomeno disciplinata, da alcuna norma scritta. Soltanto i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica prevedono l'esistenza del relativo sito *web*: si tratta, tuttavia, di una previsione meramente indiretta, poiché le disposizioni cui facciamo riferimento sono quelle che

dispongono l'obbligo di pubblicazione *online* del regolamento o dello statuto dei gruppi parlamentari⁴².

Il *silenzio della Costituzione* sul punto – silenzio inevitabile, data la assoluta imprefigurabilità del fenomeno di *Internet* da parte dei Padri costituenti – non significa però che la presenza sul *web* degli organi costituzionali sia tutt'oggi priva di un qualche fondamento normativo: si può sostenere, infatti, che si sia oramai formata una consuetudine costituzionale la quale, integrando il testo costituzionale⁴³, rende giuridicamente doverosa l'esistenza dei siti *web* istituzionali⁴⁴.

Tutti gli organi costituzionali, infatti, sono presenti sulla Rete con propri siti, ovviamente sviluppatasi e implementati nel corso del tempo, da circa vent'anni o poco più⁴⁵, senza che la loro esistenza abbia mai suscitato perplessità o contrasti di sorta tra gli stessi organi costituzionali. Non solo, in questi due decenni si sono avvicinati alla *guida* dell'organo costituzionale persone fisiche di diverso orientamento politico e sensibilità culturali, senza che mai l'esistenza del sito *web* – quantomeno pubblicamente – sia stata messa in forse; al contrario, come già abbiamo accennato, tutti gli organi costituzionali hanno “scommesso” sul proprio sito *web*, costantemente aggiornandolo dal punto di vista tecnico e grafico e progressivamente aumentando i documenti e le informazioni messe, suo tramite, a disposizione della opinione pubblica.

Non intendiamo certo sostenere che dalla presenza *online* derivino – ma sul punto ci torneremo subito – nuovi e diversi poteri, ma soltanto che essa mette a disposizione nuovi strumenti per l'esercizio di poteri e lo svolgimento del ruolo che la Costituzione già attribuisce ai singoli organi costituzionali. Insomma, i siti *web* sono stati creati esercitando una facoltà non vietata (ma neppure richiesta) dal testo costituzionale. Oggi, però, la loro esistenza è divenuta giuridicamente doverosa, in ragione del consolidarsi di una vera e propria consuetudine costituzionale, che tale è non per il suo *grado*, ma proprio per il fatto che la presenza *online* incide (o può incidere) sulle modalità di esercizio dei poteri costituzionali e sul concreto funzionamento della forma di governo⁴⁶.

L'esistenza dei siti *web* – e del loro utilizzo da parte degli organi costituzionali, secondo quanto si avrà modo di dire a breve – è, peraltro, non soltanto obbligatoria, ma altresì irretrattabile, perché nel corso del tempo ne è mutata la *natura*. Ci spieghiamo meglio. Come ci è capitato di osservare, nell'integrare la Costituzione la consuetudine costituzionale può esibire consonanza alla prima secondo due diverse modalità: della *armonia-conformità*, quando è strettamente funzionale e teleologicamente rispondente ai principi costituzionali, o della *armonia-non difformità*, quando invece non “serve” alla trama costituzionale, ma allo stesso tempo non le è estranea e vi si

⁴² Cfr. art. 15, comma 3-*bis*, del Regolamento del Senato della Repubblica («Entro trenta giorni dalla propria costituzione, l'Assemblea di ciascun Gruppo approva un regolamento, che è trasmesso alla Presidenza del Senato nei successivi cinque giorni. Il regolamento è pubblicato nel sito *internet* del Senato») e art. 15, comma 2-*ter*, del Regolamento della Camera dei deputati («Lo statuto prevede le modalità secondo le quali l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile destina le risorse alle finalità di cui al comma 4. Lo statuto è pubblicato sul sito *internet* della Camera»).

⁴³ Sulla consuetudine costituzionale quale fonte che colma una lacuna del testo costituzionale, integrandolo, v. C. ESPOSITO, *La consuetudine costituzionale*, in *Studi in onore di Emilio Betti*, Milano 1962, ora in *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Milano 1992, 323 ss. Del resto, si è altresì detto che l'incompiutezza dei testi costituzionali, la loro tessitura aperta è condizione stessa di esistenza della consuetudine costituzionale quale fonte: cfr. F. MODUGNO, voce *Ordinamento giuridico (dottrine generali)*, in ID., *Legge, ordinamento giuridico, pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano 1985, 172.

⁴⁴ Non altrettanto doverosa, invece, è l'esistenza di *account* ufficiali sui *social media*: non soltanto per il loro essere, come si è detto, in qualche modo “accessori” rispetto al sito *web* ufficiale, ma perché essi sono destinati a vivere o meno a seconda del “successo” del relativo *social media* (ne è una dimostrazione quanto accaduto con l'*account GooglePlus* del Quirinale, che ha ovviamente cessato di esistere a seguito della chiusura del fallimentare *social media*, avvenuta nell'aprile di quest'anno).

⁴⁵ Il Senato della Repubblica è *online* dal 1996, la Camera dei deputati dal 1997, il Governo dal 1997, il Presidente della Repubblica dal 1999, la Corte costituzionale dal 2000.

⁴⁶ Sul ruolo della consuetudine nella trasformazione di una facoltà in obbligo giuridico, rinviamo a S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, IV edizione, Torino 2019, 416 ss.

inquadra⁴⁷. Il ricorso ai siti *web* potrebbe considerarsi – a prima vista – fondato su di una consuetudine della seconda specie, in quanto destinato a riempire, come si è detto, uno spazio “indifferente” alla Costituzione: ne consegue che come la mozione di sfiducia individuale, la quale trova fondamento nel fatto normativo, potrebbe venir meno nel nostro ordinamento ad opera di fonti scritte, perché non costituzionalmente imposta, così i siti *web* potrebbero venire “spenti” senza che il disegno costituzionale venga a soffrirne. Senonché, se questa era senz’altro la *natura* originaria della consuetudine *de qua*, non ci pare che tale possa essere considerata anche oggi. 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. Di modo che, in questo caso, il trascorrere del tempo tra il sorgere del comportamento – il dotarsi di siti *web* – e l’oggi non soltanto ha prodotto (complice la sua inarrestabile diffusione) il tradizionale effetto di consolidare il comportamento medesimo, rendendolo costituzionalmente doveroso, ma ha trasformato la natura stessa della consuetudine cui ha dato luogo, che da meramente integrativa della trama costituzionale ne è divenuta conformativa⁴⁸. Ciò in quanto, la dimensione temporale non ha soltanto consentito la materiale ripetizione del comportamento o l’insorgere dell’*opinione*, ma è assurta altresì a luogo della trasformazione dell’orizzonte culturale e tecnologico del contesto, tale da inaugurare una nuova epoca – l’era di *Internet*, per l’appunto – in cui il sito *web* per gli organi costituzionali rappresenta un qualcosa di cui non potrebbero più privarsi (e di cui sarebbero tenuti a dotarsi, laddove già non lo avessero), se non a prezzo di un considerevole impoverimento delle possibilità di dare consapevolezza di sé alla comunità dei governati.

Considerazioni a parte potrebbero forse valere per i siti *web* della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Non, tuttavia, perché per quel che concerne loro non possa dirsi sorta la consuetudine costituzionale ma perché ... non ve ne è bisogno: quel che intendiamo dire è che è il principio costituzionale della pubblicità dei lavori delle Camere, a sua volta connesso con il principio democratico, ad esigere la presenza sulla Rete del Parlamento, perché tale presenza non è altro che un diverso modo – alla luce dell’evoluzione della società e delle tecnologie – di garantire attuazione a tale principio. In altri termini, è l’interpretazione della Costituzione che impone l’esistenza dei siti *web* delle due Camere, prima ancora che il fatto normativo.

Ancora alcune precisazioni per quel che riguarda la consuetudine costituzionale di cui andiamo discorrendo.

Innanzitutto, è chiaro – e in qualche modo lo si è già anticipato – che la presenza *online* degli organi costituzionali intanto può avere fondamento consuetudinario in quanto l’uso che i singoli organi facciano del proprio sito *web* sia in armonia con la Costituzione, ovvero sia *servente* non solo rispetto al principio democratico, ma anche ai poteri e al ruolo che a ciascuno di essi assegna la carta fondamentale. Solo in tal modo, infatti, si può parlare di una consuetudine integrativa della Costituzione, giacché in caso contrario – laddove cioè gli organi costituzionali utilizzassero il sito *web* per assumere poteri nuovi, per esercitare competenze esorbitanti rispetto al loro ruolo – saremmo dinanzi a comportamenti *contra Constitutionem*, incapaci, a seguire l’insegnamento della giurisprudenza costituzionale, di addivenire a consuetudine costituzionale⁴⁹.

Quanto appena detto ci consente una ulteriore precisazione: ciò che è oramai consuetudinariamente doveroso è l’esistenza del sito *web* istituzionale, non anche quella dei singoli contenuti che su di esso vengono *caricati*. In linea di principio, infatti, è rimessa a ciascun organo

⁴⁷ Cfr. P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 19 ss., spec. 27 s.

⁴⁸ Un po’ come la sottrazione al giudizio di conto per gli organi costituzionali si prospetta, almeno a stare alla giurisprudenza costituzionale, come soluzione logicamente obbligata per presidiare l’autonomia degli organi costituzionali. Sulla diversa natura delle consuetudini della mozione di sfiducia individuale e della sottrazione al giudizio di conto, sia consentito il rinvio ancora a P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti?*, cit., 19 ss.

⁴⁹ *Op. ult. cit.*, 40.

costituzionale la scelta su *cosa* rendere disponibile *online*, *come* e *quando* farlo. Diciamo in linea di principio, tuttavia, perché crediamo che, anche in relazione ai contenuti resi disponibili sui siti *web*, alcune scelte siano divenute oramai irretrattabili (e altre potranno esserlo in futuro), divenendo *parte* della consuetudine *de qua*.

Pensiamo, solo per fare un esempio, alla *pubblicazione online* delle decisioni della Corte costituzionale. Si tratta di un fatto che è (può essere) foriero di problemi squisitamente giuridici⁵⁰, ma crediamo sia oramai impensabile che il giudice costituzionale possa decidere di non *caricare* più, sul proprio sito *web*, sentenze e ordinanze: potrà eventualmente diversamente disciplinare tale *pubblicazione*, proprio per evitare l'insorgere di questioni giuridiche in mancanza di interventi legislativi sul punto⁵¹, ma davvero non è più nella sua disponibilità la scelta sul *se* pubblicare.

Analogo discorso riteniamo possa essere fatto per i discorsi del Presidente della Repubblica e i comunicati stampa resi dal Quirinale. Si tratta, infatti, di atti non riservati, ma per loro natura destinati al pubblico, più o meno vasto questo possa essere, sicché la loro *archiviazione* sul sito *web* ci pare oramai ineluttabile. Semmai, proprio il fatto che discorsi e comunicati restino sempre disponibili, anche a mandato presidenziale concluso, potrebbe consigliare, soprattutto in ragione del ruolo del capo dello Stato, un linguaggio particolarmente *mite*: ciò perché il *senso* di discorsi e comunicati si coglie alla luce del contesto o del momento storico in cui sono adottati, di talché – per evitare che a distanza di molto tempo rispetto a quando sono stati resi possano essere fraintesi o, comunque sia, assumere un *senso* diverso da quello originario – ci appare quanto mai opportuna una peculiare attenzione a come essi, con le dovute differenze tra gli uni e gli altri, sono stilati.

Ancora più netta deve essere la valutazione se prendiamo in considerazione lo straordinario lavoro che le Camere vanno facendo per *caricare* sui rispettivi siti *web*, anche in tempo reale, gli atti parlamentari. Di là dal fatto che, anche in questo caso, l'obbligo di renderli disponibili potrebbe farsi derivare dal principio costituzionale della pubblicità dei lavori, prima ancora che dalla consuetudine costituzionale, ci pare fuor di dubbio che il *caricamento online* sia giuridicamente doveroso e che, pertanto, non sia più possibile ometterlo. Si potrà discutere delle modalità e dei tempi con cui questo avviene, della semplicità o meno di utilizzo della mole di materiale da parte del cittadino (specialista o non che sia), ma, oramai, sui siti *web* delle Camere gli atti parlamentari *debbono* esserci.

In conclusione, se quanto si è andato qui dicendo ha un suo fondamento e una sua robustezza, allora si può ritenere che l'interrogativo amletico evocato nel titolo non possa che avere una risposta positiva. Essere *on line* attraverso il proprio sito istituzionale è per gli organi costituzionali divenuto una sorta di imperativo costituzionale, una doverosità (a dotarsi e a non privarsi) che non discende dalla semplice diffusione dell'utilizzo del mezzo – come, ad esempio, per il munirsi di un Inno ufficiale da parte di uno Stato nazionale – ma dal suo carattere servente rispetto al principio democratico.

Quali novelli Principi di Danimarca, il Presidente della Repubblica, le Camere, il Governo e la Corte costituzionale, posti dinanzi al celebre dubbio esistenziale, non potrebbero oggi che rispondere: *It's impossible not to be there; even more don't stay there!*

⁵⁰ I quali, peraltro, sono in larga parte comuni a quelli che riguardano la pubblicazione degli atti normativi su *internet*, che è stata oggetto di acute riflessioni da parte dell'Autore qui onorato: cfr. P. COSTANZO, *La pubblicazione normativa al tempo di internet*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi, Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa 2006, 203 ss.

⁵¹ Ci riferiamo alla possibilità di *pubblicare online* solo dopo che le decisioni siano state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale: cfr. D. CHINNI, *La comunicazione della Corte costituzionale*, cit., 266 ss.; M. NISTICÒ, *Corte costituzionale*, cit.