

A proposito dell'insindacabilità: una garanzia costituzionale alla prova dello sviluppo tecnologico

Giacomo PALOMBINO*

Sommario: 1. Introduzione 2. L'opinione del rappresentante nella cornice costituzionale 3. L'opinione del rappresentante nella democrazia digitale e l'esternalizzazione del dibattito parlamentare 4. L'insindacabilità al tempo della democrazia digitale: criteri da rielaborare?

1. Introduzione

Le piattaforme digitali svolgono ormai funzioni che vanno molto al di là delle ragioni che ne hanno determinato l'origine, essendosi trasformate in uno spazio che in qualche modo riproduce, seppure non fedelmente o quantomeno non sempre, fenomeni e dinamiche cui non si è più abituati ad assistere esclusivamente nel mondo analogico¹. Negli ultimi anni, tra l'altro, si è assistito a molteplici eventi che dimostrano chiaramente come i meccanismi chiamati a comporre i sistemi democratici siano esposti a tutta una serie di rischi proprio sulla base dello sviluppo tecnologico (o meglio, degli strumenti che lo stesso ha generato)². È ragionando in questi termini, invero, che autorevole dottrina parla della conformazione (non mancando di rilevarne gli aspetti critici e dunque lo stato *in progress* della relativa costruzione) di una democrazia digitale³; un contesto democratico, invero, dove non solo le questioni relative all'esercizio dei diritti, ma anche quelle attinenti all'esercizio del potere (e dunque alle esigenze costituzionali che ne concernono la limitazione) devono essere affrontate in un contesto anche virtuale⁴.

In particolare, sempre osservando la storia più recente, è emerso come l'(ab)uso dei *social network* da parte dei rappresentanti politici, se da un lato sembra costituire (o potrebbe costituire) un'evoluzione delle moderne democrazie, dall'altro finisce, talvolta, proprio con lo svilire e mettere in pericolo la tenuta di quegli stessi meccanismi che le piattaforme sembrerebbero poter perfezionare. Sono ormai note, d'altronde, le ragioni per cui si riscontrano significative difficoltà al momento di tentare la conformazione di uno spazio digitale del tutto compatibile con i principi democratici; tra le ragioni più evidenti, il fatto che l'architettura delle piattaforme a cui si fa riferimento, per quanto queste ormai costituiscano un'estensione dello spazio pubblico, risponda alle regole del mercato e ad interessi di natura privata.

Fermo restando che il quadro appena delineato conduce a un campo di indagine estremamente ampio e ricco di implicazioni, nel presente lavoro ci si vuole soffermare su un aspetto specifico, che corrisponde, tra l'altro, all'elemento che più di altri caratterizza il funzionamento dei social network,

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale, Università di Granada.

¹ F. Balaguer Callejón, *La constitución del algoritmo. El difícil encaje de la constitución analógica en el mundo digital*, in A. C. Gomes, B. Albergaria, M. Canotilho (coord.), *Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J. J. Gomes Canotilho*, ed. digitale Fórum., 2021.

² J.F. Sánchez Barrilao, *El Derecho constitucional ante la era de Ultrón: la informática y la inteligencia artificial como objeto constitucional*, in *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, 2016, p. 225 ss.

³ F. Balaguer Callejón, *La constitución del algoritmo*, Zaragoza, 2022.

⁴ Cfr. T.E. Frosini, O. Pollicino, E. Apa, M. Bassini (cur.), *Diritti e libertà in internet*, Milano, 2017.

ovvero la condivisione e diffusione delle opinioni. Le piattaforme in oggetto, infatti, rappresentano uno spazio in cui anche i rappresentanti politici manifestano le loro opinioni⁵ e intrattengono, almeno apparentemente, un dialogo diretto e quotidiano con cittadini ed elettori⁶. Ma se, in termini generali, la libertà di espressione è un elemento caratterizzante lo stesso concetto di democrazia, al punto da costituirne una “pietra angolare”⁷, non può non rilevarsi come l’opinione del rappresentante politico si collochi all’interno di una distinta dimensione; ed è proprio per questa ragione che la stessa, nei moderni ordinamenti costituzionali, è fatta oggetto di una specifica garanzia, ovvero l’insindacabilità⁸.

È proprio intorno a quest’ultima, così come delineata dall’art. 68, co. 1, Cost. e interpretata, nel corso degli anni, dalla Corte costituzionale, che sorge un quesito; e cioè se le modalità tramite cui la stessa è stata applicata (e, appunto, interpretata) siano compatibili con un contesto in cui i rappresentanti politici affidano alle piattaforme digitali, in maniera sempre più consistente (per non dire esclusiva), la veicolazione del loro pensiero⁹. Detto altrimenti, non ci si può che domandare quale sia il grado di resilienza di una garanzia strettamente legata all’assetto delle democrazie parlamentari dinanzi alle evoluzioni della società digitale nel momento in cui, come si tenterà di riflettere in seguito, il dibattito politico sembra uscire dalle sedi a ciò destinate per svolgersi in quelle che si atteggiano a vere e proprie *agorà* virtuali¹⁰. Lo scritto muove in questa prospettiva al fine di intendere come la prerogativa dell’insindacabilità, così come sinora configurata, sia idonea a garantire, da un lato, il rappresentante, che affida alle piattaforme la veicolazione delle proprie opinioni, e, dall’altro lato, chi di queste ultime è il destinatario.

2. L’opinione del rappresentante nella cornice costituzionale

Come già ricordato, l’opinione del rappresentante politico si colloca in una specifica area di garanzie costituzionali, quelle che, per intendersi, ne delimitano lo *status*. Le Costituzioni moderne, infatti, individuano l’insindacabilità come una prerogativa del rappresentante, ovvero accolgono il principio in base al quale il parlamentare non possa essere chiamato a rispondere delle opinioni espresse nell’esercizio delle sue funzioni¹¹. Questa garanzia, nello specifico, è diretta ad assicurare che il parlamentare non possa essere perseguito, sotto nessun profilo di responsabilità, per le opinioni espresse in virtù della carica che ricopre. È per questo motivo che, ferma restando la centralità della libertà di manifestazione del pensiero negli ordinamenti democratici, si assiste, in questo caso, a un’espansione di tale libertà che non si fonda (se non indirettamente) sulle ‘qualità’ dell’individuo che la esercita, bensì sulle esigenze espresse dall’Istituzione di cui lo stesso è membro, ovvero l’organo legislativo. È per questi motivi che l’opinione del rappresentante non è soggetta al medesimo schema

⁵ P. Bilancia, *Le sfide informative della democrazia*, in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, 2/2021, p. 29 ss.

⁶ A. Papa, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità dei rapporti*, in L. Chieffi (cur.), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006, p. 369 ss.; A. Papa, *Il diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era digitale*, Torino, 2021; Id., *Espressione e diffusione del pensiero in internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009.

⁷ Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 84 del 1969.

⁸ In generale, cfr. A. Ciancio, *Le sfide della rappresentanza politica nell’epoca di internet. Brevi note a mo’ di introduzione*, in *federalismi.it*, n. 15, 2021; M. Calise, F. Musella, *Il Principe digitale*, Roma-Bari, 2019.

⁹ È questa la ragione per cui ci si soffermerà solo sul primo comma dell’art. 68 Cost., che ha riguardo alla tutela dell’opinione quando diffusa dinanzi a un pubblico indeterminato, e non sul terzo comma, che, pur generando interesse sempre in funzione dello sviluppo tecnologico, fa riferimento alla corrispondenza privata, e quindi diretta a un destinatario determinato. Cfr. A. Papa, *“Democrazia della comunicazione” e formazione dell’opinione pubblica*, in *federalismi.it*, 1/ 2017.

¹⁰ Cfr. T.E. Frosini, *Liberté égalité Internet*, Napoli, 2019.

¹¹ Sulla rappresentanza, cfr., in generale, S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3/2017; D. Nocilla, L. Ciaurro, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1977, p. 554; D. Nocilla, *Situazione rappresentativa e rapporto nel diritto positivo e nelle prospettive di riforma della rappresentanza politica*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1/1990, p. 87 ss.; S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004; D.A. Ambroselli, *Insindacabilità parlamentare e diritto di difesa*, Napoli, 2022.

di bilanciamento che ha riguardo a qualsiasi altro individuo ma gode, appunto, di uno spazio di libertà più ampio.

Osservando la Costituzione italiana, la cornice a cui si fa riferimento ha vissuto varie evoluzioni, prima di tutto sul piano strettamente testuale, considerato che l'art. 68, co. 1, Cost. è stato oggetto di revisione¹². Nella formulazione originaria del 1948, infatti, si leggeva che i rappresentanti non potessero essere "perseguiti" per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni. Il verbo utilizzato ('perseguire') lasciava però intendere la disposizione esclusivamente quale limite al potere giudiziario dinanzi all'attività parlamentare. La formulazione che leggiamo oggi (dove «perseguiti» è stato sostituito da "chiamati a rispondere"), invece, amplia la sfera dell'insindacabilità, laddove l'opinione è fatta oggetto di garanzia in tutti i casi in cui la limitazione della stessa potrebbe incidere negativamente sul corretto svolgimento dell'attività parlamentare.

In ogni caso, l'art. 68, co. 1, Cost. continua a rappresentare una disposizione i cui confini non possono che essere affidati all'interpretazione che dello stesso prevale. D'altronde, continuando a rappresentare un limite al potere giudiziario rispetto alla possibilità di giudicare un rappresentante per un'opinione espressa, laddove le Camere, nel caso concreto, non autorizzano la magistratura a procedere nei confronti di un loro membro, l'unica strada percorribile è quella del conflitto tra poteri dello Stato. È per questo motivo che il perimetro dell'insindacabilità, così come prevista dall'art. 68, co. 1, Cost., lo si può tracciare sulla base della giurisprudenza costituzionale. È stata la Corte, infatti, ad individuare, *case by case*, il 'profilo' dell'opinione da doversi considerare protetta dallo scudo dell'insindacabilità e dunque sottoposta a un bilanciamento distinto da quello che concerne l'art. 21 Cost.¹³.

Si rilevi, però, come la giurisprudenza della Corte non abbia fornito un'interpretazione, per così dire, 'definitiva' dell'art. 68 Cost. Ciò è dimostrato anche da un approccio, come si è avuto modo di sottolineare, 'caso per caso', che tuttavia permette ugualmente di tracciare una cornice entro cui collocare le nostre riflessioni¹⁴. In termini generali, deve prima di tutto rilevarsi come la Consulta sia andata sempre più delimitando l'area dell'insindacabilità¹⁵, superando quella originaria posizione volta a considerare l'opinione del parlamentare sempre esclusa da qualsiasi tipo di bilanciamento. In particolare, seppur non risolutive, rilevano la sentenza n. 289 del 1998 e le sentenze nn. 10 e 11 del 2000, avendo alcuni sostenuto che tali pronunce abbiano dato inizio a una nuova fase della giurisprudenza costituzionale in materia e a una maggiore perimetrazione della prerogativa in oggetto¹⁶.

La Corte, sostanzialmente, ha individuato due principali criteri tramite cui verificare il nesso di funzionalità tra l'opinione espressa e l'attività parlamentare. Uno è di carattere spaziale, dovendosi considerare coperta dalla garanzia dell'art. 68 Cost. solo l'opinione pronunciata durante i lavori della Camera di appartenenza o, se espressa all'esterno, quella coincidente con quanto già pronunciato

¹² L'articolo è stato modificato dalla L. Cost. 29 ottobre 1993, n. 3.

¹³ In generale, cfr. G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012; V. Crisafulli, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Costantino Mortati: aspetti e tendenze del dirittocostituzionale*, IV, Milano, 1977, pp. 129-147; A. Pertici, *Controllo di costituzionalità, «forzadilegge», accesso alla giustizia*, in Aa.Vv., *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, Napoli, 2018.

²⁸ Cfr. Y.M. Citino, *L'ambito di operatività dell'insindacabilità parlamentare: questioni sostanziali e processuali*, in *federalismi.it*, 15/2015, p. 8.

¹⁴ In generale, cfr. F. Bilancia, *Ancora sull'«atto politico» e sulla pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, 4/2012; cfr. R. Dickman, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012; V. Baldini, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC*, 4/2011; A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006; F. Savastano, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *federalismi.it*, 28/2020, p. 24 ss.

¹⁵ Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 87.

¹⁶ Per un commento, cfr. G. Azzariti, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, XXXII, n. 4, 2001, p. 585 ss.; P. Costanzo, *La "giurisprudenza Sgarbi" alla ricerca di un punto fermo*, in *Danno e Responsabilità*, n. 4, 2000, p. 387 ss.

durante tali attività¹⁷. L'altro criterio è di carattere temporale, e cioè, perché possa riconoscersi la garanzia ex art. 68 Cost., la ripetizione dell'opinione deve avvenire in un lasso di tempo idoneo a dimostrare la funzionalità dell'opinione stessa con i lavori del Parlamento, anche se questi sono successivi¹⁸.

Rispetto a questi criteri, però, si sono registrati orientamenti mutevoli relativamente al contenuto degli stessi, avendo talvolta la Corte ammesso dei veri e propri scostamenti dal perimetro da essa stessa tracciato¹⁹. Pertanto, deve ancora ritenersi che non ci sia una lettura definitiva della prerogativa in oggetto, considerazione che però dimostra come, nel solco tracciato dalla giurisprudenza costituzionale, vi sia lo spazio per tutta una serie di riflessioni legate a un contesto, quello digitale, appunto, in continua evoluzione²⁰.

3. L'opinione del rappresentante nella democrazia digitale e l'esternalizzazione del dibattito parlamentare

Ragionando in questi termini, è evidente come, rispetto alla questione che qui rileva, possano emergere alcune considerazioni relativamente al criterio spaziale. Ci si chiede, nello specifico, in termini di insindacabilità, quali siano le conseguenze della scelta del rappresentante di affidare allo spazio digitale la diffusione di una sua opinione. Ebbene, in linea di principio, non sorgono particolari problematiche, sempre che si rispetti il nesso di funzionalità come appena descritto. La rete Internet, infatti, è da considerarsi uno strumento da annoverare, nel quadro ordinamentale contemporaneo, tra quelli idonei ad esercitare la libertà di espressione. In tal senso, per quanto l'opinione del rappresentante, quando coperta da insindacabilità, risponda a un'esigenza diversa da quella dell'art. 21 Cost., sembra potersi comunque ritenere che, relativamente agli strumenti ammessi per la sua veicolazione, le fattispecie siano tendenzialmente coincidenti. D'altronde, così come avvenuto per altri mezzi frutto della tecnologia, anche se non recente, non vi è ragione di escludere le piattaforme digitali tra gli strumenti posti a disposizione anche del rappresentante politico.

Il discorso, però, non può chiudersi qui. È noto, infatti, come le piattaforme a cui si fa riferimento svolgano, nelle attuali democrazie, un ruolo più ampio di quello di mero strumento di condivisione, al punto, come si affermava prima, che alcuni parlano della conformazione di una vera e propria democrazia digitale. La rete Internet, d'altronde, rappresenta o ha rappresentato una vera e propria speranza da un punto di vista dell'evoluzione delle moderne democrazie²¹, per alcuni una promessa ancora da realizzare, per altri una promessa tradita alla luce dei criteri che ne regolano i traffici nonché delle vicende che ne hanno decretato, forse, il fallimento (Cambridge Analytica, tra le altre²²).

¹⁷ In generale, cfr. L. Violante (cur.), *Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 1063 ss.; S. Mannuzzu, *Immunità parlamentari e processo democratico*, in *Pol. dir.*, 1981, p. 77 ss.

¹⁸ Ricorrendo alle parole della Consulta, pertanto, da un lato andrebbe fatto valere «un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima»; mentre, dall'altro lato, bisogna di volta in volta verificare che vi sia «una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate, non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale, né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi, né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, pur dibattuti in Parlamento», cit. sentenza della Corte costituzionale n. 144 del 2015, la quale rinvia, tra le altre, anche alle precedenti sentenze nn. 55 del 2014, 305 del 2013, 205 del 2012.

¹⁹ Cfr., tra le altre, le sentenze della Corte costituzionale n. 144 del 2015, 305 del 2013, 205 del 2012, 39 del 2012, 96 del 2011.

²⁰ A. Manzella, *La prerogativa ex art. 68 della Costituzione. Significato politico-istituzionale dell'istituto*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, II, Roma, Segretariato generale della Camera dei deputati, 1968, p. 147 ss.; P. Dimuccio (cur.), *L'insindacabilità dei parlamentari. Documentazione sull'art. 68, primo comma, della Costituzione*, Roma, Senato della Repubblica, Ufficio prerogative e immunità, 1985.

²¹ Cfr. A. Papa, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità dei rapporti*, cit.

²² Cfr. D. Messina, *La protezione dei dati personali alla luce della vicenda "Cambridge Analytica"*, in *federalismi.it*, 20/2018.

I social network si sono presentati nella nostra quotidianità come gli eredi delle antiche *agorà*, ovvero degli spazi in cui tutti possono liberamente prendere la parola e instaurare un dibattito con gli altri utenti, compresi personaggi pubblici e, per quanto qui rileva, rappresentanti politici. La rete Internet, invero, sembrerebbe realizzare quel principio che i commentatori greci associavano al concetto di *isegoria*²³, ovvero l'eguale diritto di tutti, all'interno di una democrazia, di prendere la parola durante le assemblee pubbliche²⁴ (per quanto, giova ribadirlo, le piattaforme digitali appartengono a soggetti privati).

Non ci si può che domandare, allora, cosa si intenda per democrazia digitale e in che termini sia possibile (ammesso che sia possibile) parlare oggi dell'esistenza di una democrazia digitale. Come è evidente, non è assolutamente agevole rispondere a queste domanda, più che altro perché le risposte che possono offrirsi dipendono, sostanzialmente, dalla prospettiva che si assume. Qui vuole, però, delimitarsi il campo di indagine evidenziando come il concetto di democrazia digitale sia richiamato esclusivamente in funzione di quegli strumenti, su tutti le piattaforme governate da intelligenza artificiale, che incidono sensibilmente sulla vita degli assetti democratici. E ciò vale, appunto, soprattutto per la funzione che tali strumenti svolgono sul piano dell'informazione, in tutte le sue componenti: libertà di informare e libertà di essere informati. Anche il rappresentante politico è coinvolto da queste evoluzioni nel momento in cui informare i cittadini circa il suo operato e quello dell'Istituzione cui appartiene dovrebbe considerarsi, in un contesto democratico, una delle funzioni che è chiamato a svolgere.

È ragionando in questi termini, allora, che bisogna rilevare come l'avvento di Internet e dei *social media* non ha solamente posto nelle mani del rappresentante un nuovo strumento cui affidare la diffusione del proprio pensiero, ulteriore a quelli che già esistevano, bensì ha inciso sensibilmente sullo svolgimento dell'attività parlamentare, in generale, e sul panorama in cui il rappresentante, esercitando le sue funzioni, esprime opinioni. Ciò vale da molteplici punti di vista²⁵.

In particolare, le aule parlamentari sembrano sempre più spogliate del dibattito e convertite in un luogo quasi esclusivamente deliberativo, ovvero dedicato alla sola fase della votazione. Il dibattito, al contrario, si svolge ormai soprattutto all'esterno delle assemblee, dove il voto è frutto di decisioni già discusse in altre sedi. A questa constatazione potrebbe opporsi l'idea per cui ciò non costituisca un elemento nuovo; in realtà, però, le piattaforme digitali hanno accelerato questa esternalizzazione del dibattito parlamentare, anzi, l'hanno semplificata²⁶.

Ciò dipende dal fatto che a differenza dei tradizionali mezzi di comunicazione (radio, periodici, televisione) lo spazio digitale è privo di intermediari, elemento che si traduce in molteplici vantaggi, tra cui, per esempio, l'abbattimento dei costi. Il rappresentante politico, inoltre, predilige la piattaforma anche in funzione dei vantaggi comunicativi che la stessa offre, per esempio grazie alle operazioni di c.d. *microtargeting*²⁷. In questo senso, per avere contezza delle evoluzioni generate dalle piattaforme digitali nell'ambito della comunicazione politica, basta osservare le professionalità richieste, al giorno d'oggi, nelle equipe dei partiti politici: il *social media manager*, l'analista del *sentiment*, il *web designer*²⁸.

Ebbene, vuole qui affermarsi come questi aspetti non incidano solo sulla comunicazione politica, ma siano sintomo anche di un'attività parlamentare in evoluzione, che acquista nuove forme, nuovi spazi e soprattutto un nuovo linguaggio. In altri termini, si vuole dimostrare come, per quanto risulti evidente che sia soprattutto la mera comunicazione politica e, per così dire, propagandistica a vivere una nuova fase, ciò si rifletta, parallelamente, anche sui lavori delle Camere in senso stretto e dunque

²³ M. Foucault, *Discorso e verità nella Grecia antica*, 2005, p. 81; Id., *Il governo di sé e degli altri. Corso al Collège de France (1982-1983)*, (trad.) Milano, 2009, p. 153.

²⁴ Cfr. N. Urbinati, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Roma, 2008.

²⁵ Cfr. E. Celeste, *Social media and politics: the legal value of a tweet*, in *MediaLaws*, 1/2020.

²⁶ Sul punto, cfr. D. Servetti, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *MediaLaws*, 1/2020.

²⁷ In generale, v. L. Califano, *Brevi riflessioni su privacy e costituzionalismo al tempo dei big data*, in *federalismi.it*, 9/2017.

²⁸ M. Bassini, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, in *DPCE*, 3/2015, 875 ss.; G. Di Cosimo, *Personale e digitale: le metamorfosi del partito*, in *Forum Quad. Cost. Rassegna*, 2019; G. D'Ippolito, *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui social network*, in *MediaLaws*, 1/2020.

sulle modalità del parlamentare di riproporre all'esterno dell'Aula di appartenenza le proprie opinioni. I tempi più contingentati degli interventi e le parole scelte per comporne il contenuto sono solo alcuni esempi di come l'attività del rappresentante risponda a logiche diverse da quelle, per così dire, tradizionali. L'opinione, infatti, sembra formulata già nell'ottica della sua riproducibilità sulla rete, che si tratti di dover esprimere un concetto ricorrendo a un numero limitato di caratteri o di condividere un video sulla propria pagina *social*.

4. L'insindacabilità al tempo della democrazia digitale: criteri da rielaborare?

Quanto appena osservato non può non portare a chiedersi come il panorama contemporaneo in cui il rappresentante politico è chiamato a esercitare le proprie funzioni incida sulla prerogativa dell'insindacabilità. In altre parole, sorgono alcuni dubbi sull'attualità dei criteri con cui quest'ultima è stata interpretata (e sulla base dei quali ha trovato applicazione) dinanzi ai meccanismi delle democrazie digitali²⁹.

Per affrontare questo aspetto, possono prendersi le mosse riflettendo proprio su quello che è stato definito come un fenomeno di esternalizzazione, ovvero la tendenza a portare lo svolgimento del dibattito parlamentare sempre più all'esterno dalle Camere³⁰. In particolare, sembra che le democrazie digitali conducano a una combinazione nuova di due funzioni che sono sempre state attribuite al rappresentante politico: quella prettamente deliberativa/decisionale e quella informativa³¹. In tal senso, è stato già evidenziato come i parlamentari, in un contesto democratico, siano chiamati a svolgere anche quest'ultima funzione, ovvero portare all'attenzione del popolo, che rappresentano, quanto avviene all'interno dell'organo legislativo. L'(ab)uso sempre più consistente degli strumenti digitali per farlo, tuttavia, sta rendendo l'attività informativa un elemento preponderante dell'attività parlamentare³².

E allora, se è vero che le aule si sono convertite in una sede esclusivamente deliberativa e che il dibattito ha ormai luogo in questi spazi digitali e disintermediati, ci si chiede se sia ancora attuale ritenere che l'opinione del rappresentante goda della garanzia dell'insindacabilità solamente quando corrisponde a esternazioni già pronunciate in aula. Detto in altri termini, nella democrazia digitale, dove il dibattito è sempre più affidato alle esternazioni sulle piattaforme, la domanda è se abbia ancora senso leggere la garanzia dell'insindacabilità in funzione di elementi che non appartengono più al tempo che viviamo. È infatti evidente che l'attuale cornice della prerogativa parlamentare, così come illustrata, sia stata formulata sulla base di strumenti, come la stampa cartacea, la radio e la televisione, che stanno lasciando il posto a quelli digitali. Nella società contemporanea, invero, si fruisce di informazione tramite le parole condivise dagli stessi protagonisti del dibattito, dove addirittura i mezzi tradizionali di informazione dedicano sempre più spazio al commento proprio di quello che circola sulle piattaforme³³.

A questa considerazione se ne aggiunge un'altra, relativa alle modalità della comunicazione politica nella democrazia digitale³⁴. Ci si domanda, in particolare, chi sia in realtà a parlare quando il rappresentante esprime un'opinione su un *social network*. Le piattaforme, infatti, generano l'illusione, in capo all'utente, di entrare in contatto diretto con chi condivide un'opinione. Al contrario, nella realtà

²⁹ Si consenta un rinvio a G. Palombino, *Società digitale e procedure elettorali: l'abuso del diritto nell'era dello smartphone*, in *Giurisprudenza italiana*, 2/2020, p. 270 ss.

³⁰ In termini generali, cfr. R. Montaldo, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme costituzionali*, in *Quad. cost.*, 4/2019, p. 789 ss.

³¹ In generale, cfr. A. Papa, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998.

³² Dato tra l'altro evidenziato anche dalla Commissione europea in un libro verde dedicato proprio al futuro della democrazia parlamentare in Europa. Cfr. *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance* (https://ec.europa.eu/governance/docs/doc3_en.pdf).

³³ Detto altrimenti, è interessante notare come i mezzi tradizionali di comunicazione, televisione e stampa, ormai tendano sempre più a informare il pubblico riportando e commentando quello che circola sulla rete ed è prodotto direttamente dai protagonisti del dibattito.

³⁴ Cfr. I. Massa Pinto, *Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerta politiche*, in *MediaLaws*, 1/2020.

dei fatti, all'apparente personalizzazione della comunicazione corrisponde una sua spersonalizzazione, poiché a formulare il pensiero e materialmente condividerlo in rete è un soggetto distinto dal rappresentante; in particolare, una figura professionale inesistente fino a qualche tempo fa, denominata *social media manager*.

È evidente come una dinamica di questo tipo sia idonea a generare molteplici rischi³⁵, considerato che il *social media manager*, che di certo non vanta alcun tipo di *status* specifico per il solo fatto di esprimersi in nome del rappresentante, resta anonimo nello spazio di condivisione. Con gli strumenti tradizionali di diffusione, infatti, l'intermediazione (dello stesso giornale, per esempio) era intrinseca. Oggi, invece, complice anche il fatto che lo stesso strumento è posto a disposizione di chiunque, il pubblico della rete ha la falsa convinzione, talvolta, di intrattenere un confronto diretto con il rappresentante.

Per annullare questi rischi, potrebbe ipotizzarsi una sovrapposizione tra il *social media manager* e la figura tradizionale dell'addetto stampa, ma questa ipotesi non sembra percorribile, perché il primo si caratterizza per tutta una serie di peculiarità. In particolare, perché il *social media manager* parla in nome e per conto del suo datore di lavoro, anzi la maggior parte delle volte si esprime, certamente per esigenze di strategia comunicativa, attraverso la prima persona, illudendo consapevolmente il pubblico che a parlare sia il rappresentante.

Insomma, le nuove modalità e strategie comunicative sembrano richiedere una rielaborazione dei criteri che, sino ad oggi, hanno segnato l'architettura dell'insindacabilità parlamentare e, soprattutto, la sua applicazione. Perché se è vero che i processi di digitalizzazione cambiano il modo del rappresentante di esprimersi e cambia anche il luogo (che in questo caso è un non luogo) in cui lo stesso si esprime, forse dovrebbe evolversi anche il modo di tutelare, da un lato, la sua opinione e, dall'altro, le situazioni giuridiche che la stessa potrebbe ledere³⁶.

La Consulta, in realtà, sembra aver colto queste esigenze all'interno di orientamenti più recenti, in cui sostanzialmente si offre una diversa lettura del criterio spaziale attraverso cui valutare il nesso di funzionalità. Si legga, in particolare, la sentenza n. 133/2018, dove si afferma che "la Costituzione italiana, stabilendo all'art. 68, primo comma, che i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni, adotta un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere"; ragion per cui "non è da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare".

La Corte costituzionale, in altre parole, nonostante continui a non abbandonare la prudenza che ha caratterizzato tutta la sua giurisprudenza sul punto ("non è da escludere, in astratto"), esprime l'esigenza di dar vita a una rilettura della garanzia prevista dall'art. 68 Cost. E ciò, chissà, nella prospettiva di rileggere la prerogativa dell'insindacabilità in modo tale da apprestare garanzie anche a quella funzione del rappresentante che, nel contesto digitale, occupa uno spazio maggiore, ovvero la sua funzione informativa. È fuor di dubbio, in ogni caso, che la Consulta sarà chiamata ancora a pronunciarsi in materia, soprattutto in funzione di evoluzioni sempre più rapide ed evidenti. Tuttavia, se quella descritta è davvero la tendenza della giurisprudenza costituzionale o comunque una chiave di lettura idonea ad 'aggiornare' l'applicazione dell'art. 68 Cost., l'auspicio è che la riformulazione dei criteri sia altrettanto idonea a conservare la distinzione, da un punto di vista delle relative 'conseguenze' giuridiche, tra l'opinione politica frutto di mera comunicazione e quella che, per le ragioni che ne ispirano la tutela nei sistemi democratici, è coperta da insindacabilità.

³⁵ Cfr. I. Spadaro, *Comunicazione politica e democrazia digitale*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 1/2020.

³⁶ Si consenta un rinvio a G. Palombino, *Libertà di espressione e bilanciamento tra diritti: i reati di opinione*, in A. Papa, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, cit., p. 171 ss.

5. Conclusioni.

Le implicazioni di quanto analizzato sono molteplici. Il contesto digitale, infatti, oltre a fornire uno strumento nuovo nelle mani del rappresentante, ne definisce, in un certo senso, anche lo spazio di azione. E non fa solo questo, bensì incide sulle modalità tramite cui il medesimo rappresentante formula la propria opinione. Quest'ultima, infatti, è sempre più affidata alla raccolta di dati e ai suggerimenti dell'algoritmo, al fine di cogliere (per esempio, attraverso l'utilizzo di *hashtags* o sponsorizzazioni) le preferenze di elettori o potenziali tali³⁷. Ciò è in un certo senso inevitabile e, fintantoché si rispettano i principi alla base del sistema democratico³⁸, ammissibile, almeno per quanto riguarda il perseguimento di fini di comunicazione o propaganda politica. D'altronde, la formulazione di strategie di propaganda è antecedente alla nascita dei *social network*.

A meritare una rilettura, invece, sembra essere proprio la prerogativa dell'insindacabilità. E ciò in quanto, nel momento in cui il dibattito parlamentare assume nuove forme e impegna nuovi spazi, quelli digitali, diviene più urgente la necessità di trovare nuove modalità di tutela dei diritti coinvolti nelle dinamiche democratiche³⁹.

È evidente, purtroppo, come le soluzioni ai rischi individuati passeranno difficilmente attraverso la regolamentazione delle piattaforme⁴⁰. Sul punto, nella proposta della Commissione europea di approvare una dichiarazione di principi e diritti digitali all'interno dell'Unione si rinviene l'obiettivo di fornire una guida per i responsabili politici dinanzi alle nuove tecnologie. La proposta parla di ciò ribadendo, tra l'altro, l'importanza dell'accesso alla rete come diritto fondamentale⁴¹ e l'accesso a Internet come presupposto della partecipazione al dibattito democratico⁴². Ciò conferma, in sostanza, come le piattaforme contribuiscano a dare vita a una nuova conformazione degli ordinamenti costituzionali, non essendo un caso, tra l'altro, che la digitalizzazione rappresenti uno dei punti cruciali del *Next Generation EU* e dei Piani nazionali di ripresa e resilienza⁴³. Insomma, il mondo digitale influirà sempre più sui meccanismi della democrazia⁴⁴.

³⁷ J. F. Sánchez Barrilao, *El derecho constitucional ante la era de ultrón: la informática y la inteligencia artificial como objeto constitucional*, in *Estudios de Deusto*, 64(2)/2016, p. 239.

³⁸ In tal senso, si pensi anche al tema della verità. F. Balaguer Callejón, "Good Bye Lenin!" - *La cuestión de la verdad en la transición constitucional alemana y su proyección sobre el proceso de integración europea*, in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, 2/2021, p. 19 ss.; J. F. Sánchez Barrilao, *La difesa della democrazia pluralista dinanzi alla paura e alla disinformazione*, in *MediaLaws*, 2/ 2021; M. Bassini, G.E. Vigevani, *Primi appunti su fake news e dintorni*, ivi, 1/2017, p. 11 ss.; O. Pollicino, *Fake News, Internet and Metaphors (to be handled carefully)*, ivi, 23 ss.; C. Pinelli, "Postverità", *verità e libertà di manifestazione del pensiero*, ivi, p. 41 ss.; M. Monti, *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, ivi, p. 79 ss.; G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, ivi, 1/2018, p. 19 ss.

³⁹ Cfr. A. Papa, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità dei rapporti*, cit.

⁴⁰ In generale, cfr. G. De Minico, *Big Data e debole resistenza delle categorie giuridiche. Privacy e lex mercatoria*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2019, p. 89 ss.

⁴¹ In questo senso, è noto come si sia pronunciata autorevole dottrina, su tutti S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, 2012; Id., *Tecnologie e diritti*, Bologna, 2021. Si ricordi, tra l'altro, come lo stesso A. avanzò una proposta di revisione dell'art. 21 Cost. durante il III Internet Governance Forum, la quale recitava come segue: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/232181.pdf>). Nella proposta della Commissione, invece, si fa riferimento a David Sassoli, che, in qualità di Presidente del Parlamento europeo, ha avanzato proposte in questa medesima direzione.

⁴² Cfr. T.E. Frosini, *Liberté égalité Internet*, Napoli, 2019.

⁴³ Il processo di digitalizzazione costituisce uno dei pilastri del PNRR italiano, anche considerato che attraverso la digitalizzazione passano tutti gli obiettivi predisposti dalla strategia di ripresa, dalla riforma della P.A. alla transizione verde. È interessante notare, tra le altre cose e per quanto rileva in questo scritto, che nel PNRR sono previste molteplici azioni a favore della promozione degli strumenti di cittadinanza digitale. Sul punto, si consenta un rinvio a G. Palombino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli enti territoriali*, Centro Studi sul federalismo, febbraio 2022: <https://www.csfe.federalismo.it/it/publicazioni/research-paper/il-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-pnrr-e-gli-enti-territoriali>.

⁴⁴ In generale, L. Moccia (cur.), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, 2010. P. Marsocci, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, 1/ 2015. Sul tema v. anche M. Cuniberti, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3/2015, p. 275 ss.

Alla luce di questi fenomeni, rileggere la prerogativa dell'insindacabilità corrisponde all'esigenza di 'aggiornare' una garanzia a vantaggio non solo del rappresentante, ma del contesto democratico nel suo complesso; nonché a vantaggio, si badi bene, anche di coloro che costituiscono il 'pubblico' della rappresentanza, soprattutto elettori o potenziali elettori. Per procedere in questa direzione continuerà ad essere cruciale, senza dubbio, il ruolo della Corte costituzionale. L'auspicio, però, è che anche lo stesso Parlamento contribuisca a disegnare una nuova cornice, responsabilizzando maggiormente la rappresentanza dinanzi alle potenzialità e ai rischi degli strumenti offerti dallo sviluppo tecnologico. Una nuova cornice che sia capace di promuovere nuovi schemi di bilanciamento⁴⁵, laddove l'opinione del rappresentante occupa ormai uno spazio ibrido⁴⁶ e contribuisce alla costruzione di una democrazia digitale che, si spera, sarà sempre più in grado di riproporre, anche in un mondo non analogico, i principi posti alla base degli assetti democratici⁴⁷.

Abstract

Le piattaforme digitali sono uno spazio in cui anche il rappresentante politico esprime le sue opinioni. Ciò ha degli effetti sui sistemi democratici alla luce della sfera di garanzie che questa opinione occupa all'interno delle Costituzioni moderne. Sulla base di questa considerazione, il presente lavoro vuole riflettere sulla prerogativa prevista dall'art. 68 Cost. al fine di intendere se i criteri che ne delimitano i confini siano ancora validi al tempo della democrazia digitale.

Parole chiave: democrazia digitale; social network; rappresentante politico

*

Digital platforms are a space where political representatives also express their opinions. This has effects on democratic systems considering the sphere of guarantees that these opinions occupy within the modern Constitutions. Based on this consideration, this paper aims to reflect on the prerogative provided by article 68 of the Italian Constitution to understand whether the criteria that delimit its borders are still valid in the age of digital democracy

Key words: digital democracy; social networks; political representative

⁴⁵ Cfr. E. De Marco, *Introduzione alla eguaglianza digitale*, in E. De Marco (cur.), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, 2008, 4 ss.; A. Papa, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, ivi, p. 24 ss.

⁴⁶ Cfr. S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997, p. 3 ss.

⁴⁷ Cfr. P. Bilancia, *Le sfide informative della democrazia*, op. cit.; A. Papa, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica", cit.