



SECONDA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO
«DIRITTO E NUOVE TECNOLOGIE TRA COMPARAZIONE E INTERDISCIPLINARITÀ»
- IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA -

POTERE POLITICO E NUOVE TECNOLOGIE:
IL VERTICE DELL'ESECUTIVO NEL TEMPO DEL CONSENSO DIGITALE

GIUSEPPE VERRIGNO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. *Social network* e potere politico. – 3. Il vertice dell'esecutivo: quali gli effetti della comunicazione "personale"? – 4. In conclusione: una riflessione aperta

«[L]a cultura dell'immagine rompe il delicato equilibrio tra passioni e razionalità. La razionalità dell'homo sapiens sta recedendo. E la politica emotiva, emotivizzata, riscaldata dal video, solleva e attizza problemi senza fornire nessunissima idea di come risolverli. E così li aggrava».

G. SARTORI, *Homo videns*, 1997

1. Premessa

La rapidità che caratterizza lo sviluppo delle tecnologie digitali e l'affermazione dei cambiamenti da essa provocati entro la società contemporanea, rendono la riflessione sull'entità del loro impatto un tema decisivo per decifrare il nostro tempo. Nessun sapere pare escluso dal compito di studiare e riflettere sugli effetti della terza rivoluzione

industriale, dalla perenne interconnessione e dal sovvertimento delle regole di una convivenza sociale divenuta sempre più digitale, come sugli effetti dall'irrompere dell'odierna «quarta rivoluzione industriale»¹: riflessione da cui non è certamente escluso il diritto².

È ampiamente noto l'interesse che la riflessione giuspubblicistica ha posto al complesso binomio diritti-nuove tecnologie. Si pensi soltanto – solo per citarne alcuni – ai sempre più numerosi studi sulle piattaforme digitali in rapporto alla libertà d'espressione, dove elementi d'indagine sono *fake news* e *hate speech*; o in rapporto alla tutela della *privacy*, al cd. diritto all'oblio, al mercato dell'informazione; o, ancora, sul legame che si instaura tra l'utilizzo delle piattaforme e la protezione dei dati personali³.

Anche un altro binomio viene investito dai cambiamenti del progresso digitale: quello poteri-nuove tecnologie. Anche questo, come quello precedete, andrebbe pure studiato con grande attenzione per l'ampia portata dei cambiamenti che potrebbe proporre. Qui, opportunamente, sono già state poste in evidenza le novità indotte dall'avvento di *Internet* in rapporto alle tradizionali attività portate avanti dagli organi costituzionali, soffermandosi, quindi, sulla loro presenza in Rete⁴. Guardando, invece,

¹ Si fa qui riferimento al progresso tecnologico che mette al centro l'intelligenza artificiale, progresso che investe sempre più il nostro tempo e si appresta a rivoluzionare, appunto, assetti scientifici e sociali. «Alla base della nuova rivoluzione industriale non vi è quindi più solo lo sviluppo delle telecomunicazioni e dell'informatica, che hanno caratterizzato la fase precedente, la terza rivoluzione industriale, successiva al lungo ciclo fordista. Lo sviluppo della digitalizzazione ha permesso quell'interconnessione continua – non solo fra sistemi produttivi, ma sempre più tra le singole persone – che ha mutato la stessa quotidianità di popolazioni tra loro lontanissime per storie e tradizioni». Così «proprio il cambiamento sociale realizzatosi in questa fase di interconnessione globale permette di sviluppare quella tensione dinamica che spinge a utilizzare tutte le tecnologie disponibili a stimolare la ricerca per rispondere alla nuova domanda privata e pubblica che caratterizza questa fase storica»; P. BIANCHI, *4.0. La nuova rivoluzione industriale*, Bologna, 2018, spec. 57-60.

² «Il progresso tecnologico è così rapido da divorare sé stesso. [...] La nostra vita è stata cambiata dalle rivoluzioni tecnologiche. Queste sono state caratterizzate da velocità (in un arco oscillante tra mezzo secolo e venti anni) e diffusione (non hanno riguardato poche persone, ma l'intera società). [...] il mutamento delle tecnologie comporta anche modificazioni profonde di ordine sociale (ad esempio, scompaiono alcune professioni e mestieri), di ordine politico (ad esempio, si alimenta il mito della democrazia diretta) e di ordine giuridico (ad esempio, occorre rispettare la vita privata); così S. CASSESE, *Una volta il futuro era migliore. Lezioni per invertire la rotta*, Milano, 2021, 16.

³ Sulla disinformazione e sulla libertà d'espressione *online*: G. PITRUZZELLA – O. POLLICINO, *Disinformation and Hate Speech. A European Constitutional Perspective*, Milano, 2020; G. PITRUZZELLA – O. POLLICINO – S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Media laws*, 1/2018. Sul tema della protezione dei dati personali: J. CANNATACI – V. FALCE – O. POLLICINO (a cura di), *Legal Challenges of Big Data*, Cheltenham-Northampton, 2020; S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, [2017], trad. it. di P. Bassotti, Roma, 2019; più in generale, G. VIGEVANI – O. POLLICINO – C. MELZI D'ERIL – M. CUNIBERTI – M. BASSINI, *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, 2019.

⁴ «[...] 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* – 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»; così D. CHINNI, *Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web. Spunti introduttivi*, in ID. (a cura di), *Potere e opinione pubblica*, Napoli, 2019. Si veda anche P. CARNEVALE – D. CHINNI, *To be or not to be (online)? Qualche considerazione sul rapporto fra web e organi costituzionali*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo* -

alle nuove forme di informazione e comunicazione, la domanda decisiva che dovrebbe accompagnare la riflessione della dottrina pare presto detta: quali elementi dei tradizionali ambiti d'indagine delle forme di Stato e delle forme di governo subiscono o potrebbero subire dei mutamenti per via dell'utilizzo pervasivo delle piattaforme digitali e, in particolare, dei *social network*?

Il quesito appena posto non pare scontato se si pensa solo per un attimo alle difficoltà che vivono le odierne democrazie e alle note criticità che le caratterizzano. Sul versante politico, la grande partecipazione del secolo scorso ha lasciato il posto ad una totalizzante «apatia politica»⁵. Alla tensione ideologica che animava la politica di massa, infatti, si è imposto un progressivo «disimpegno popolare» dai tradizionali canali di partecipazione, ed in particolare dai partiti politici, i quali da «cinghie di trasmissione di reclami e lamentele»⁶ divengono «partiti senza affiliati»⁷, elementi che, conseguentemente, comportano l'interruzione di quel fondamentale continuo processo di intermediazione tra corpo sociale e corpo politico. A questa distanza dalla politica si affiancano, sul versante economico e sociale, le diseguaglianze economiche, ulteriore elemento distintivo delle democrazie contemporanee. La mancata assicurazione da parte degli Stati ai cittadini più deboli di minime condizioni di sussistenza – l'inefficace espressione dei diritti sociali⁸ – contribuiscono, oltre alla predetta insofferenza verso la politica, alla critica alle “élite politiche”, ad imbastire una altrettanta dura critica alle “élite economiche”, protagoniste di un sistema considerato iniquo, obsoleto e che condanna grosse fette di popolazione all'invisibilità politica per via dell'unico impegno a cui quest'ultimi possono dedicarsi: la sopravvivenza⁹. La commistione di tali fenomeni,

Diritto costituzionale in trasformazione, Vol. I - Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale, Genova, 2020, 279-299.

⁵ «[...] quella situazione in cui gli individui, pur facendo parte di una data collettività – il che implica il riconoscimento formale di tutta una serie di prerogative –, di fatto non partecipano»; F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, 2007, 16.

⁶Sartori a tale riguardo parla delle funzioni dei partiti come «*transmission belts of claims and grievances*», “cinghie di trasmissione di reclami e lamentele”; G. SARTORI, *Parties and Party systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, 1976, 23-29.

⁷ R. J. DALTON – M. WATTENBERG, *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, Oxford, 2000, 3. Più in generale, sulla crisi dei partiti politici si veda anche P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, [2013], trad. it. di G. L. Carlino, Catanzaro, 2016.

⁸ L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007, Vol. 2, parte quarta, XIII, 13.13, 67-71; ID., *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Roma-Bari, 2021, 318-335, 369-393.

⁹ «Viviamo in un'epoca in cui le diseguaglianze paiono prevalere sui diritti umani fondamentali e anche in contesti come quello europeo e nazionale, tradizionalmente benestanti, sempre maggiori segmenti della popolazione si trovano a fronteggiare situazioni di difficoltà economica che non raramente si traducono in stati di povertà e limitano, quando addirittura non impediscono, il godimento di molti diritti umani fondamentali, incrementando i fenomeni di emarginazione ed esclusione sociale. Povertà, esclusione sociale, invisibili, ma spesso, barriere culturali, spingono interi settori della popolazione ai margini della società e li pongono in condizioni di enorme difficoltà e non in grado, così, di godere appieno dei diritti umani fondamentali e di partecipare attivamente alla vita politica e sociale di un Paese. Ciò si riflette pesantemente sulla pienezza del concetto di cittadinanza e finanche sulla democraticità degli ordinamenti europei atteso che uno “Stato democratico deve realizzarsi attorno all'idea di inclusione e favorire l'effettiva partecipazione dei propri cittadini alla vita politica, sociale, economica e culturale”»; C. DRIGO, *Lotta alla povertà e all'esclusione sociale: una questione di dignità? Il panorama europeo*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Vol. IV – I diritti fondamentali nel prisma del costituzionalista, Genova, 2020, 57s.

aggravati dal tempo presente scandito dalla pandemia e dai suoi effetti economico-sociali, determinano quei sempre più ricorrenti fenomeni di «democrazia insorgente»¹⁰: dimostrazioni di contrarietà allo *status quo* che spesso travalicano il limite dell'esercizio del dissenso, tramutandosi in atti di inaudita violenza.

Nondimeno, il quesito qui proposto sembra addensarsi di spunti se si pensa alle insidie connesse all'utilizzo delle reti sociali: la disinformazione e i fenomeni «dispercettivi»¹¹, elementi che paiono ad esse connaturati. I *social*, attraverso i *feedback* costantemente elaborati dai sistemi di *machine learning*, determinano quella che, com'è

¹⁰ Urbinati ne dà una definizione: «soggettività orizzontali che sorgono contemporaneamente, mosse quasi da una regia invisibile in reazione a un determinato stato di cose, che si autorappresentano attraverso le loro proteste, senza una strategia di lotta e una espressa volontà di mediare e contrattare». L'autrice prende ad esempio vari «movimenti spontanei» come «i girotondi, i Vaffa Days, le primavere arabe, Occupy Wall Street, gli *indignados*, i forconi, i gilet gialli, le gioiose manifestazioni dei giovanissimi sul clima [...], le rivolte popolari in Cile, in Libano, in Iran»; N. URBINATI, *Pochi contro molti. Il conflitto del XXI secolo*, Bari-Roma, 2020, 7-9.

¹¹ L'AGCOM, in una sua recente indagine conoscitiva su «Piattaforme digitali e sistema dell'informazione», ne definisce i contorni affermando che «la “dispercezione” può essere definita come credenza che si pone in contraddizione con le evidenze disponibili sui fenomeni di cui sono oggetto; gli individui, in particolare, credono in essa e ritengono di essere bene informati sui relativi temi». Guardando al caso italiano, l'Autorità riporta, in questo senso, alcuni dati sconcertanti. «La distribuzione della “dispercezione” negativa nella popolazione mette in evidenza come più del 60% dei cittadini tenda ad avere un'immagine su alcuni fenomeni fortemente peggiorativa rispetto al dato reale [...]. È interessante notare che la sovrastima dell'entità delle problematiche considerate nell'analisi si verifica per quei *topic* sui quali l'attenzione dei cittadini è maggiore (immigrazione, disoccupazione, situazione economica, terrorismo, criminalità)» sostiene l'AGCOM, evidenziando altresì come «L'associazione tra “agenda personale” e dispercezioni negative può essere dovuta all'influenza di fattori sia individuali sia di contesto: in particolare da un lato possono agire distorsioni cognitive e ragionamenti emotivi, in base ai quali gli individui tendono a sovrastimare la frequenza di fenomeni dei quali si ha più spesso notizia e ad avere visioni pessimistiche su argomenti sui quali si concentrano ansie e aspettative; dall'altro lato, l'offerta di informazione è normalmente orientata a dare ampio spazio agli argomenti rilevanti nel dibattito pubblico e soprattutto alle notizie “negative”, in quanto in grado di catalizzare l'attenzione; inoltre proprio su tematiche di questo tipo si focalizzano in genere le strategie di disinformazione»; v. AGCOM, *Percezione e disinformazione. Molto “razionali” o troppo “pigri”?*, febbraio 2020, 29-48; indagine conoscitiva su «Piattaforme digitali e sistema dell'informazione» (Delibera n. 79/20/CONS). Cionondimeno, nell'ambito della predetta indagine conoscitiva, in un ulteriore studio ad essa collegato, l'Autorità ha posto l'accento sul ruolo delle piattaforme *online*, e in special modo dei *social network*, rispetto all'incremento dei fenomeni dispercettivi anzidetti e la diffusione di *fake news*. La stessa ha rilevato, infatti, come «in Italia, il 57% della produzione di contenuti *fake* riguarda argomenti di politica e cronaca, mentre circa il 20% tematiche di carattere scientifico; tutte tematiche che presentano un forte impatto emotivo, possono essere divisive, e spesso non vengono trattate adeguatamente dal sistema informativo tradizionale», evidenziando altresì come i siti di disinformazioni creano «d'improvviso un contenuto *fake*, la cui trattazione è concentrata in pochi giorni (non più di 3), e i temi sono affrontati in modo superficiale e impressionistico, mirando a stimolare gli stati d'animo delle persone; una volta innescata, la notizia falsa viene immessa e rilanciata nel sistema delle piattaforme online anche attraverso l'inconsapevole contributo degli utenti che condividono e commentano la notizia stessa sui social; la viralizzazione del contenuto *fake* e resa possibile dalle modalità di consumo dell'informazione sui social (specie per le tematiche individuate come oggetto di disinformazione), che avviene nell'ambito di comunità chiuse, distinte e polarizzate»; v. AGCOM, *News vs. fake nel sistema dell'informazione*, novembre 2018, 93; indagine conoscitiva su «Piattaforme digitali e sistema dell'informazione» (Delibera n. 309/16/CONS). Si veda, inoltre, AGCOM, *Indagine conoscitiva su piattaforme digitali e sistema dell'informazione. Documento di chiusura*, febbraio 2020; allegato B alla delibera n. 79/20/CONS. Tutti i documenti qui citati sono consultabile su www.agcom.it.

certamente noto, è stata definita «filter bubble»¹²: l'isolamento virtuale di ciascuno dei «cittadini-utenti» e la loro inconsapevole rinuncia alla corretta informazione.

Le novità apportate dalla tecnica nel campo dell'informazione e della comunicazione complicano il quadro così delineato, proponendoci una inedita quotidianità digitale che irrompe fatalmente nella vita delle democrazie moderne e nel rapporto tra potere politico e corpo sociale. In particolare, ha rappresentato un importante elemento di novità proprio l'affermarsi dei *social network*: le loro svariate funzionalità ne hanno infatti assicurato un'ampia diffusione entro le nostre comunità, rendendoli quasi – così pare – indispensabili ai più; dall'altra parte, da questa affermazione, è scaturita una nuova socialità, un nuovo modo di relazionarsi e di essere comunità, e quindi di partecipare, di dialogare, di dedicarsi alla politica. È in queste nuove *agorà*, realtà parallele alla reale quotidianità, che si incrociano con semplicità e immediatezza corpo sociale e corpo politico, facendo così assumere alle reti sociali l'odierna “insostituibile” centralità nella vita dei cittadini e nell'attività di candidati, partiti, *leader* politici, istituzioni. È da qui, da questi mutamenti nel “comunicare” e nell’“informarsi”, nel modo di occuparsi delle questioni pubbliche, è dal ruolo oggi svolto dai *social network* che deve partire l'indagine sull'apporto delle nuove tecnologie digitali sulle odierne democrazie.

2. *Social network e potere politico*

L'utilizzo quotidiano delle reti sociali ha reso ben presto le loro capacità aggregative e comunicative funzionali alla diffusione di notizie, allo sviluppo del confronto pubblico, alla raccolta del consenso, trasformandoli così in strumento politico. Pochi anni separano infatti la loro nascita¹³ dal loro primo impiego nei termini predetti; il riferimento va qui alle elezioni presidenziali negli Stati Uniti d'America del 2008, caratterizzate non soltanto per l'ampia portata storica conseguente alle origini del candidato e vincitore delle elezioni, Barack Obama, ma altresì per l'utilizzo della *rete* e dei *social network*, portato avanti da quest'ultimo. Ecco che, grazie all'utilizzo politico dei *social*, il sito *web* collegato ai *profili* personali del candidato democratico alla presidenza divennero in quell'occasione ora una formidabile cassa di risonanza per le idee, le iniziative e il programma del primo, ora un luogo di “incontri” funzionali all'organizzazione della campagna elettorale per simpatizzanti, volontari ed elettori: un *mix* che si rivelò decisivo per la vittoria finale¹⁴. Le novità apportate dal candidato

¹² Locuzione conio di E. PARISER, *Filter Bubble: How the New Personalized Web Is Changing What We Read and how We Think*, New York, 2011.

¹³ A *MySpace*, lanciato nel 2003, fanno seguito *Facebook* (2004) e *YouTube* (2005); E. ASSENTE, *Cronologia della rete*, in S. RODOTÀ, *Il mondo della rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, 2014, 119-132.

¹⁴ V. CHANG – J. AAKER, *Obama and the Power of Social Media and Technology*, in *Case studies of Stanford Graduate School of Business*, Case No. M321 (Ago., 2009), 1, consultabile su <https://www.gsb.stanford.edu/faculty-research/case-studies/obama-power-social-media-technology>; si vedano anche J. D. LIPTON, *From Domain Names to Video Games: The Rise of the Internet in Presidential Politics*, in *Denver University Law Review*, Vol. 86, No. 3 (2009), 693-708, consultabile su <https://digitalcommons.du.edu/dlr/vol86/iss3/8/>; C. VACCARI, *Nuovi media, strategie elettorali e*

democratico si imposero lentamente anche nell'approccio comunicativo dell'attività condotta nella qualità di Presidente e dal suo Gabinetto. I due mandati della presidenza Obama si distinguono, infatti, per la coabitazione entro le nuove *agorà* digitali della sua comunicazione personale attraverso *profili* privati e della comunicazione istituzionale del Presidente e del Governo stesso per mezzo di *profili* ufficiali. Infatti, prendendo come esempio tre dei principali *social* diffusi in quel periodo, il Governo degli Stati Uniti d'America era presente con il nome «The White House» dal 21 gennaio 2006 su *YouTube*, a partire dal 4 aprile 2007 su *Twitter*, dal 10 aprile 2009 su *Facebook*; a questi si aggiunge nel 2015 l'account ufficiale del Presidente degli Stati Uniti d'America «@POTUS» sia su *Twitter* – il 18 maggio 2015 – che su *Facebook* – il 9 novembre 2015¹⁵.

Oggi, con l'avvicinarsi di esperienze simili a quella descritta, con l'affermazione della “politica digitale” come della “comunicazione istituzionale digitale”, rientra nella normalità agli occhi dei cittadini l'utilizzo da parte di partiti, esponenti politici e organi istituzionali dei diversi *social*. Si pensi, guardando al nostro ordinamento, all'utilizzo che il Parlamento, il Governo, i diversi ministeri o la Corte costituzionale fanno dei diversi *account* istituzionali, i quali si concentrano principalmente nella divulgazione dei contenuti già pubblicati sui loro siti *web*, assumendo pertanto una posizione perlopiù servente e subalterna a quest'ultimi¹⁶. Parimenti pacifico è ormai l'utilizzo che esponenti politici e partiti fanno delle *reti social*: smantellate le poderose strutture organizzative che erano loro caratteristica distintiva, partiti e movimenti vanno alla ricerca del consenso digitale, ora disancorando la loro attività dai territori e presidiando instancabilmente le piattaforme *social*, trasferendo così i comizi sulle *live* di *Instagram* o *Facebook*, incontrando affiliati e simpatizzanti su *Zoom* o *Meet*, ora puntando tutto sulla figura del *leader* e sulla capacità di questo di calamitare consensi attraverso la condivisione costante di tutto quanto sia necessario a esaltare la sua figura. Queste trasformazioni nel modo di comunicare hanno lasciato ulteriore traccia nell'atteggiarsi di rappresentanti e titolari di organi istituzionali. Si pensi, ad esempio, alla pratica invalsa tra gli eletti di documentare

partecipazione. *La campagna presidenziale USA 2008*, in *Comunicazione politica*, 3/2009, 399-420; J. E. KATZ, *I media, la democrazia e l'amministrazione Obama. La speranza senza cambiamento?*, *ivi*, 421-432.

¹⁵ I canali ufficiali su *YouTube* e su *Twitter* sono di poco precedenti all'insediamento dell'amministrazione Obama, mentre il Governo apre una propria pagina *Facebook* soltanto l'anno dopo l'insediamento del presidente democratico. Mentre per *YouTube* vi è sempre stata una sostanziale continuità nell'utilizzo dell'account dal 2006 ad oggi, salvo l'archiviazione dei contenuti ad ogni avvicendamento tra esecutivi, i profili delle altre due piattaforme citate vengono di volta in volta archiviati ed effettuata dall'Amministrazione entrante una nuova iscrizione. In altre parole, nel passaggio di consegne tra il nuovo ed il vecchio esecutivo permane soltanto il nome dell'*account*. Tutte le date e le informazioni citate sono reperibili sulla sezione «informazioni» delle piattaforme digitali citate. Inoltre i dati reperibili sono consultabili sui siti creati appositamente a partire dal 2016, per iniziativa dell'amministrazione Obama, su www.obamalibrary.gov e <https://www.trumplibary.gov> e sulle piattaforme digitali sulle quali qui si è posto attenzione: su *Twitter* l'*account* «White House Archived» («@ObamaWhiteHouse») per l'amministrazione Obama, «The White House 45 Archivied» («@WhiteHouse45») per l'amministrazione Trump; su *Facebook* «The Obama White House» per l'amministrazione Obama e «The Trump White House Archived» per l'amministrazione Trump. Si vedano anche i seguenti link <https://www.obamalibrary.gov/research/archived-white-house-websites-and-social-media#socialmedia> e <https://www.trumplibary.gov/research/archived-social-media>.

¹⁶ Per una trattazione esaustiva sulla rilevanza giuridica nell'ordinamento italiano dell'utilizzo dei siti *web* da parte degli organi costituzionali si vedano: D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica*, cit.; P. CARNEVALE – D. CHINNI, *To be or not to be (online)?*, cit.

i propri interventi nelle aule parlamentari, dove immancabile è l'appello ai cittadini, «che ci guardano da casa»; o, ancora, ai ministri, che attraverso un *post* o un *tweet* pubblicato sul loro *account* personale documentano i loro *follower* (*rectius*: i cittadini) sulle attività compiute in veste istituzionale.

Quanto descritto, a ben guardare, rappresenta più che una semplice novità dettata dall'avvento di queste nuove forme di interazione digitali. Se infatti guardiamo al ruolo e alla funzione della comunicazione nei sistemi democratici, si può notare che la tradizionale differenza tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica sembra non essere rimasta immutata dopo i descritti cambiamenti. La decisiva differenza tra questi due tipi di comunicazione risiede nelle finalità che queste si pongono: le finalità della comunicazione istituzionale sono quelle di rendere note informazioni e dati rilevanti non solo nei confronti di altre istituzioni ma anche dei cittadini, per tali motivi essa si contraddistingue e si ispira a principi quali quello di «imparzialità, obiettività “neutralità”, affidabilità»; al contrario, la comunicazione politica esprime e veicola giudizi di valore, opinioni e giudizi su fatti o questioni, ed è per questo orientata alla «competizione», alla «partigianeria»¹⁷, è volta alla persuasione dei soggetti a cui si rivolge: i cittadini nella loro qualità di elettori¹⁸.

A questa bipartizione oggi fa seguito un ulteriore modo di comunicare, il quale sembra porsi in mezzo alle due forme descritte. Infatti, con riferimento in particolare agli organi monocratici di espressione politica, è tutt'altro che infrequente imbattersi in un doppio canale di comunicazione: da una parte, gli *account* ufficiali degli organi istituzionali con la funzionalità divulgativa poc' anzi accennata; dall'altra i titolari degli stessi organi con i loro *account* personali. Se quindi gli *account* ufficiali diffondono anche nelle reti sociali quello che è già presente sul *web* – quindi nei loro siti istituzionali – gli *account* privati, personali, dei titolari degli organi predetti tendono sempre più spesso, da una parte, a sovrastare l'attività degli *account* ufficiali dell'istituzione da essi ricoperta per via della popolarità – cioè dal numero di *cd. follower* – che a questi canali privati è spesso connessa e, dall'altra, a impiegare i *profili* istituzionali alla diffusione di *post*, *immagini*, *video* da essi pubblicati sui loro *profili* personali. In linea di principio, l'obiettivo sotteso a tali nuove forme di informazione pare quello di consentire una più ampia diffusione delle notizie o delle attività svolte dall'organo e dal suo titolare.

¹⁷ «La comunicazione pubblica affronta temi di interesse generale e deve essere ispirata a principi quali quello di imparzialità, obiettività “neutralità”, affidabilità; mentre la comunicazione strategica – come elemento determinante del *marketing* commerciale – impone competizione, partigianeria, orientamento alla soddisfazione delle specifiche esigenze del segmento di pubblico interessato al servizio o al bene. [...] Così una possibile definizione di comunicazione istituzionale deve considerare le attività che hanno ad oggetto la circolazione delle informazioni e dei dati, giuridicamente rilevanti, per le singole istituzioni, nel rapporto reciproco e nel rapporto con i cittadini. La comunicazione politica e la comunicazione sociale hanno un contenuto analogo, ma sono attivate nel primo caso dai partiti o altri soggetti che si prefiggono finalità politiche e nel secondo caso da parti sociali (gruppi o associazioni senza scopo di lucro)»; P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002, 161s e, spec. 163-188.

¹⁸ Sono molteplici le definizioni di comunicazione politica fornite dalla dottrina politologica, per brevità si vedano: D. CAMPUS, *Comunicazione politica* (voce), in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO (diretto da), in *Dizionario di Politica*, Torino, 2016; A. VESPAZIANI, *Comunicazione politica*, in *Enciclopedia Giuridica*, Vol. aggiornamento XII, Roma, 2004.

Senonché, tale uso congiunto di i istituzionali e privati, rende complesso stabilire dove si interrompe l'informazione e dove inizia l'opinione di chi comunica, creando così incertezza nei cittadini. Così, tali sovrapposizioni si prestano, anche indirettamente, alla mera raccolta di quel consenso digitale a cui si faceva riferimento da parte di quest'ultimo, nel tentativo di "avvicinare" i cittadini alle attività da esso svolte e al contempo, con lo stesso obiettivo, di creare un'immagine "comune" che possa spingere i *seguaci* a immedesimarsi in lui. E per ragioni legate al "chi" comunica, e per ragioni legate al "come" comunica. Evidentemente il titolare dell'organo è anche utente tale e quale agli altri sul suo *profilo*, potendo utilizzare questo per finalità politiche come per finalità di mera *condivisione*¹⁹. Strettamente connesso a quest'ultimo punto è il "come": chi comunica lo fa spesso nelle medesime forme per tutti gli argomenti che esso tratta sulla sua *pagina* personale.

3. Il vertice dell'esecutivo: quali gli effetti della comunicazione "personale"?

Le differenze nelle modalità di comunicazione descritte paiono accentuarsi particolarmente nei capi di Governo. È fatto noto che i capi di Governo, durante l'espletamento delle loro funzioni, usino mettersi quotidianamente in contatto con il corpo sociale attraverso i loro *profili* personali sui *social network*, mischiando, nei modi descritti, comunicazione istituzionale e comunicazione personale.

Si pensi all'utilizzo della comunicazione personale del presidente degli Stati Uniti d'America, Donald Trump, il quale ha posto su un piano subalterno il suo stesso *account social* ufficiale da Presidente e quello del Governo – rispettivamente «@POTUS» per il Presidente e «The White House» per il gabinetto – oscurandoli, di fatto, con uno smodato e spesso scomposto utilizzo delle proprie *pagine* personali²⁰. O ancora, guardando al nostro paese, altri esempi sono la presidenza Renzi e, in particolare, la presidenza dei due governi Conte, dove la *pagina* ufficiale del Governo²¹, «Palazzo Chigi - Presidenza del

¹⁹ Si pensi alla pratica, ormai piuttosto diffusa, da parte di *leader*, esponenti politici o istituzionali di mischiare sulle loro *pagine* personali notizie di natura politica o istituzionale con notizie che esulano da quest'ultime, come momenti della propria quotidianità – ad esempio delle foto con la propria famiglia o con i propri amici, il racconto di un viaggio o, ancora, il consumo di un pasto.

²⁰ Pochi mesi dopo il suo insediamento è lo stesso Trump a dichiarare la volontà di utilizzare principalmente i suoi *account* privati per la comunicazione con un *tweet* pubblicato sul suo *profilo* personale «@realDonaldTrump» il 20 luglio 2017: «My use of social media is not Presidential – it's MODERN DAY PRESIDENTIAL. Make America Great Again!»; R. MORIN, *Trump: My social media use is 'modern day presidential'*, in *Politico.com*, 1 luglio 2017. La volontà del presidente è stata ampiamente rispettata se si guarda alla scarsa efficacia in termini di cittadini-utenti raggiunti. Prendendo ad esempio *Facebook*, si nota come il *profilo* ufficiale – oggi «President Donald J. Trump Archvied» – poteva contare 3,9 milioni di *like*, contro il *profilo* personale del Presidente, «Donald J. Trump», che ne contava fino alla sua chiusura 32 milioni. Guardando *Twitter* la situazione non cambia: l'*account* ufficiale – oggi «President Trump 45 Archvied» (@POTUS45) – conta 33, 2 milioni di *follower* contro gli 88,9 milioni dell'*account* personale «@realDonaldTrump».

²¹ A questo proposito si evidenzia come il primo *social network* a ospitare una *pagina* del Governo italiano è stato *Twitter*: nel novembre 2012 viene creato il *profilo* «Palazzo Chigi» (https://twitter.com/Palazzo_Chigi). Fa seguito il giorno 8 maggio 2013, anch'esso con il nome «Palazzo Chigi», l'*account* su *YouTube* (<https://www.youtube.com/c/palazzochigi/about>), poi il 15 febbraio 2016

Consiglio dei Ministri» – in special modo su *Facebook* – è diventata piattaforma strumentale alla diffusione dei contenuti creati dall'*account* personale del Presidente – rimanendo sull'esempio posto, ci si riferisce all'*account* “Matteo Renzi” e all'*account* “Giuseppe Conte”²². Ecco che, in tal modo, anche qui, si determina un'alterazione della natura di *profilo* ufficiale insito nell'*account* del Governo, e la sua principale funzione: informare i cittadini sull'attività dell'intero Governo e diffondere i contenuti dei siti *Internet* istituzionali.

Questo approccio “personale” alla comunicazione ha senz'altro alimentato grande entusiasmo nel corpo sociale. Spesso i capi di Governo sono riusciti di volta in volta a mobilitare grosse fette di elettorato – come si diceva, la presidenza Trump, ma anche Renzi e Conte ne sono tangibile esempio – creando altresì, attraverso quest'uso totalizzante delle loro *pagine* personali, una progressiva fidelizzazione dei cittadini ai contenuti da essi proposti. Ciò ha all'evidenza generato in capo ad essi una legittimazione politica ulteriore, composta da caratteri quali immediatezza, virtualità, disintermediazione, divenendo così aggiuntiva o alternativa a quella prevista dai diversi meccanismi costituzionali, proprio perché plebiscitaria e digitale. Se da una parte, quindi, il positivo utilizzo di tali canali crea l'entusiasmo appreso delineato, sopperendo probabilmente in parte alla odierna diffusa disaffezione verso le istituzioni democratiche, c'è da chiedersi, al contrario, un loro utilizzo distorto o anche semplicemente più “spinto” cosa potrebbe genere.

Non sembra azzardato affermare che gli effetti “negativi” che potrebbero discendere da un utilizzo imprudente, per dir così, dei *profili* personali da parte dei vertici dell'esecutivo potrebbe comportare, anche involontariamente, lenti o dirompenti effetti distorsivi dei delicati equilibri tra poteri su cui si fondano i moderni sistemi democratici. Conseguenza di un utilizzo irresponsabile potrebbe essere, ad esempio, sul piano sistematico, lo spostamento della “rabbia sociale” che pare ormai carattere distintivo delle democrazie moderne verso gli altri poteri dello Stato, contribuendo così ad una loro la progressiva delegittimazione.

Su queste premesse, si può tentare l'individuazione di alcuni esempi di tali, possibili, effetti distorsivi sulle forme di governo.

quello su *Facebook* con il nome «Palazzo Chigi – Presidenza del Consiglio dei Ministri» (https://www.facebook.com/palazzo_chigi.it), segue, infine, *Instagram*, nel quale il 24 maggio 2017 viene creata la *pagina* «palazzo_chigi» (https://www.instagram.com/palazzo_chigi/?hl=it).

²² Per citare soltanto un esempio, si pensi alle note *live* denominate con l'*hashtag* #matteorisponde: dirette proposte dall'*account Facebook* personale del Presidente del Consiglio, poi *condivise* da quello ufficiale del Governo sulle diverse piattaforme con il meccanismo del cd. repost, funzione prevista dai *social network* che consente di riportare sul proprio *profilo* (o cd. bacheca) il contenuto e la denominazione del soggetto o della *pagina* che ha pubblicato quel contenuto, dando così la possibilità ai propri *follower* di rintracciare facilmente il suo creatore. Un esempio di tale approccio è l'attività di comunicazione portata avanti dal Presidente durante la campagna referendaria per il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 sulla riforma cd. Renzi-Boschi. In questo senso si veda, in particolare, la *diretta* del 26 novembre 2016 sul canale *Facebook* del Governo https://www.facebook.com/palazzo_chigi.it/posts/1152012111533434. Sul rapporto tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica durante il referendum si veda P. MARSOCCI, *Il referendum costituzionale tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica*, in *Federalismi.it*, 2/2016.

Si prenda come esempio la forma di governo presidenziale degli Stati Uniti d'America²³, in cui il Presidente è eletto con un sistema solo formalmente di secondo grado il quale gli attribuisce una forte legittimazione; un sistema in cui il vertice dell'esecutivo assume un ruolo propulsivo della forma di governo e dell'iniziativa legislativa. Pare si possa affermare che esso risulterà rafforzato e rinvigorito dal costante contatto che gli deriva dalla comunicazione con il corpo sociale, potendo ben usare tale strumento per delegittimare o fare pressione, come si diceva, sugli altri organi costituzionali. Esempio della degenerazione di tale utilizzo della comunicazione personale potrebbe essere rintracciato – da ultimo – nei fatti di Capitol Hill: la pressione del Presidente Trump, per mezzo dei suoi *canali social* personali, sull'intero sistema democratico, indirizzando contro il Congresso la protesta sulla presunta frode elettorale asseritamente consumatasi durante le elezioni presidenziali del novembre scorso²⁴.

Anche le forme di governo parlamentari, come quella italiana, non sembrano potersi ritenere al riparo dagli effetti negativi provenienti dell'exasperazione della comunicazione personale da parte del capo del Governo. È certamente noto come l'esecutivo italiano ha conosciuto e conosce un progressivo rafforzamento del ruolo Presidente del Consiglio dei Ministri che, in tempi più recenti, si è sempre più sganciato dal disegno delineato dell'articolo 95 della Costituzione, assumendo così un ruolo preminente in seno al Consiglio dei Ministri²⁵. Non pare neanche qui azzardato pensare, per un attimo, a che ruolo potrebbe avere nel disegno appena delineato, guardando agli assetti della forma di governo, la comunicazione per mezzo di *profili* privati e personali da parte di un Presidente del Consiglio che utilizzi il colore e le modalità a cui ci hanno abituato politici e partiti genericamente indicati come sovranisti o populistici²⁶.

²³ M. COMBA, *Gli Stati Uniti d'America*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2011, 127-157. Cfr. G. BONETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Torino, 2000, Vol. II; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2011, Vol. I.

²⁴ «How else was this going to end? The violence that engulfed Washington is the culmination of a four-year saga — mostly played out on Facebook, Twitter and YouTube — where politicians and online influencers have fanned the flames of disinformation, while social media companies failed to police the most vile content on the internet»; M. SCOTT, *Capitol Hill riot lays bare what's wrong with social media*, in *Politico.eu*, 7 gennaio 2021; M. MANETTI, *Facebook, Trump e la fedeltà alla Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2021, 427-430.

²⁵ Si fa riferimento alla progressiva crisi dei partiti, propulsori, fino alla fine del secolo scorso, della forma di governo, ma anche al progressivo rafforzamento del Presidente del Consiglio come rappresentante dell'indirizzo espresso dal Governo davanti le istituzioni Europee, o, ancora, al ruolo da esso assunto nel rapporto con le autonomie locali anche attraverso l'affermarsi del "sistema delle Conferenze"; si veda, da ultimo, le relazioni e la bibliografia in esse indicata in AA. VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988. Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018 Roma, Università LUISS Guido Carli*, Roma, 2020.

²⁶ Si pensi qui, solo per citare un esempio, alla facilità con cui fu proposta da alcuni partiti la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica all'indomani del rifiuto della proposta del Prof. Paolo Savona a ministro dell'Economia. «[...] l'episodio va ricordato quale massimo esempio di uso maldestro del potere politico in una democrazia costituzionale, aggravato da una giustificazione che evidenziava l'artificiosa creazione di un clima sovversivo»; così C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2/2018, 6s.

4. In conclusione: una riflessione aperta

Il caso qui brevemente prospettato del rapporto e delle sovrapposizioni tra comunicazione istituzionale del Governo e comunicazione personale del vertice dell'esecutivo, rende particolarmente evidenti i cambiamenti nelle modalità e nelle forme di comunicazioni introdotte dalle reti sociali. L'incontro al loro interno tra cittadini, soggetti politici e istituzioni, rende sempre più debole la distinzione tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica per via della ormai stabile abitudine in uso da parte dei soggetti in costanza di carica di affiancare i loro *account* personali agli *account* ufficiali dell'incarico istituzionale da essi ricoperto.

La comunicazione gioca un ruolo rilevante per la democrazia, in particolare nel rapporto tra governanti e governati. Per gli ordinamenti fondati sui principi democratici, e quindi sulla sovranità popolare, sulla regola delle elezioni libere e periodiche, sui meccanismi di rappresentanza²⁷, la pubblicità dell'attività svolta delle istituzioni rappresenta un «dovere» da adempiere «nei confronti della generalità», e quindi del popolo in quanto titolare della sovranità. L'informazione sull'attività condotta consente ai cittadini, infatti, di controllare l'operato dei titolari degli organi elettivi e così di confermare l'operato degli stessi o di censurarlo e optare per forze ed esponenti politici differenti²⁸. Da questi basilari fondamenti la democrazia è stata anche definita come «governo del potere pubblico in pubblico»²⁹, in cui quindi la “segretezza” è l'eccezione, e la comunicazione e l'informazione rappresentano un presupposto generale che rende effettivi i principi democratici. La democrazia diviene da qui anche «governo

²⁷ «Nella prevalente teoria politica contemporanea dei paesi a tradizione democratico-liberale le definizioni di democrazia tendono a risolversi e a esaurirsi in un elenco più o meno ampio secondo gli autori di regole del gioco, o, come sono state anche chiamate, di “universal procedurali”. Tra queste: 1) il massimo organo politico, cui è assegnata la funzione legislativa, deve essere sempre di membri eletti direttamente o indirettamente, con elezioni di primo o di secondo grado, dal popolo; 2) accanto al supremo organo legislativo debbono esservi altre istituzioni con dirigenti eletti, come gli enti dell'amministrazione locale o il capo dello Stato (come avviene nelle repubbliche); 3) elettori debbono essere tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età senza distinzione di razza, di religione, di censo, e possibilmente anche di sesso; 4) tutti gli elettori debbono avere voto eguale; 5) tutti gli elettori debbono essere liberi di votare secondo la propria opinione formatasi quanto più possibile liberamente, cioè in una libera gara di gruppi politici che competono per formare la rappresentanza nazionale; 6) debbono essere liberi anche nel senso che debbono essere posti in condizione di avere delle reali alternative (il che esclude come democratica una qualsiasi elezione a lista unica e bloccata); 7) sia per le elezioni dei rappresentanti sia per le decisioni del supremo organo politico vale il principio della maggioranza numerica, anche se possono essere stabilite diverse forme di maggioranza secondo criteri di opportunità non definibili una volta per sempre; 8) nessuna decisione presa a maggioranza deve limitare i diritti della minoranza, in modo particolare il diritto di diventare, a parità di condizioni, maggioranza; 9) l'organo di governo deve godere della fiducia del parlamento oppure del capo del potere esecutivo a sua volta eletto dal popolo»; N. BOBBIO, *Democrazia*, ID. – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO (diretto da), *Dizionario di Politica*, Torino, 2016. Tra la sterminata letteratura sul tema, si vedano anche H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, [1945], trad. it. di S. Cotta e G. Treves, Milano, 1994; ID., *La democrazia*, Bologna, 2010; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Democrazia*, in *Enciclopedia del Diritto*, XII, Milano, 1964; ID., *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le “forme di Stato” e le “forme di governo”. Le costituzioni moderne*, Milano, 1988.

²⁸ A. MELONCELLI, *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, 1988, 1036s.

²⁹ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2014, 81-106.

dell'opinione»³⁰, in cui quindi «l'opinione pubblica è [...] il contenuto che dà sostanza ed operatività alla sovranità popolare» e il governo diviene «governo consentito»³¹ proprio perché sostenuto dal “consenso” del corpo sociale.

La non chiara conoscenza di informazioni, attività e iniziative degli organi politici impedisce l'affermarsi di tali principi e, quindi, di un consenso o un dissenso pieno e consapevole alle attività degli organi politici, creando un *vulnus* all'esercizio della sovranità da parte del popolo e, in particolare, alle fondamentali regole democratiche delle elezioni e dell'investitura politica. Rendendo poco chiara la differenza tra l'opinione personale o politica e l'informazione istituzionale, determinando una poco chiara consapevolezza delle attività delle istituzioni nell'opinione pubblica, le esternazioni o la comunicazione di dati e informazioni provenienti dagli organi politici che non abbiano le caratteristiche della comunicazione istituzionale si pongono in contrasto con i principi democratici. E, peggio, favoriscono pericolose forme plebiscitarie di consenso e un assetto in cui i ruoli istituzionali, i ruoli di governo, sono di chi li “occupa” e non della generalità dei cittadini.

Ad oggi, quindi, sono senz'altro da approfondire gli effetti dei cambiamenti apportati dalle nuove forme di comunicazione digitale sugli ordinamenti democratici. Per questo, le sovrapposizioni nelle modalità di comunicazione qui brevemente descritte, paiono essere un altro punto di partenza per imbastire la riflessione entro il perimetro del quesito posto alla base di queste brevi note. Il tempo della disinformazione, sempre più insidiosa entro le reti sociali, il tempo del «populismo digitale», del linguaggio aggressivo, della politica che reintroduce la logica schmittiana amico/nemico³², il tempo – per quanto qui trattato – del «populismo di governo», in cui «il Presidente spacca il paese come una mela e governa per la propria metà, chiamata popolo, contro l'altra metà, chiamata invece *establishment*»³³, ci induce, così, a guardare sempre più il rapporto tra potere politico e comunicazione digitale.

³⁰ A. V. DICEY, *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, [1914], trad. it. di V. Ottonelli, Bologna, 1997.

³¹ G. SARTORI, *Opinione pubblica*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, 1979.

³² C. SCHMITT, *Il concetto di 'politico'*, in ID., *Le categorie del 'politico': saggi di teoria politica*, [1917], trad. it. di G. Miglio e di P. Schiera, Bologna, 1972, 97.

³³ Con queste parole Barberis si riferisce a Trump; M. BARBERIS, *Populismo digitale. Come Internet sta uccidendo la democrazia*, Milano, 2020, 24 e *passim*.