



LA DISINFORMAZIONE ONLINE
24 APRILE 2020

Parlamento e *fake-news*: spunti per un dibattito

di Massimiliano Malvicini
Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna



Parlamento e *fake-news*: spunti per un dibattito*

di Massimiliano Malvicini

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna

Abstract [It]: Il saggio analizza il rapporto tra le trasformazioni del Parlamento italiano e le misure di contrasto alle cd. fake news. In particolare, richiamandosi alle specificità del binomio tra attori politici e esperti nell'ambito parlamentare, il contributo si focalizza sui provvedimenti di contrasto alla disinformazione adottati nell'ambito della XVIII legislatura e evidenzia le opportunità connesse all'istituzione di una commissione di inchiesta su questa materia.

Abstract [En]: The essay analyzes the relationship between the transformations of the Italian Parliament and the measures against so-called "fake news". In particular, referring to the relationship between political actors and experts in the Parliamentary arena, the paper focuses on the measures proposed in the 18th Legislature and underlines the opportunities related to the establishment of a specific Parliamentary committee of inquiry on this matter.

Sommario. 1. Premessa. 2 Appunti sul rapporto tra saperi tecnico-scientifici e l'arena parlamentare. 3. Trasformazioni tecnologiche e parlamento "mediale". 4. Il contrasto alle fake news. Quali prospettive?

1. Premessa

Lo sviluppo delle tecnologie informative e digitali sta rivoluzionando la politica, la società e l'economia. Nessun ambito dell'esperienza umana viene risparmiato dalla rivoluzione digitale: siamo dinanzi ad una stagione ricca di opportunità, ma anche di rischi capaci di condizionare processi sociali e istituzionali in direzioni del tutto inedite, spesso considerate improbabili.

All'interno di questa cornice, un posto di primissimo rilievo è occupato dal dibattito sulle *fake news*. Come affermato nella presentazione di questo fascicolo, la loro analisi è ormai centrale per comprendere il funzionamento delle società contemporanee e delle democrazie occidentali, Italia *in primis*¹.

Alterando il rapporto fra esperti, cittadini e *decision maker*, la diffusione delle *fake news* interessa anche il funzionamento delle istituzioni politiche, anzitutto delle assemblee parlamentari, luogo d'incontro (di rappresentanza e di rappresentazione) tra eletti ed elettori al centro delle dinamiche dell'*age of disinformation*. Questo, dunque, il punto di partenza del presente contributo, che ha l'obiettivo di illustrare come le nostre Camere abbiano reagito (ovvero stiano reagendo) al fenomeno delle *fake news* cercando, nel

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ M. MONTI, *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, in *MediaLaws*, n. 1/ 2017, pp. 81 ss. Sull'azione europea: ID., *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura nelle azioni dell'Unione Europea (Code of practice on disinformation)*, in questo fascicolo. Sugli aspetti definitori v. M. CAVINO, *Il triceratopo di Spielberg. Fake news, diritto e politica*, in questo fascicolo.

contempo, di contestualizzare la loro azione all'interno del più ampio dibattito sulle loro potenzialità quali *hub* comunicativi di rilievo nazionale².

2. Appunti sul rapporto tra saperi tecnico-scientifici e l'arena parlamentare.

Come ha espresso Tom Nichols, la nostra epoca si qualifica per una crescente crisi del rapporto di fiducia tra popolazione, esperti e funzionari eletti³. Tale dinamica, oltre a mutare alcuni dei presupposti sui quali si articola la relazione fra cittadini-produttori e cittadini-fruitori di conoscenza, altera anche i processi di *policy* e *law making* che presuppongono, inevitabilmente, un incontro fra le risorse scientifico-conoscitive e gli interessi politici provenienti dagli *stakeholders*. Se il fenomeno delle *fake news* mina alla radice tanto l'autorevolezza dell'opinione degli esperti, quanto i punti di riferimento per i decisori politici, esso incide anche sul ruolo (e, dunque, sul funzionamento) delle assemblee rappresentative quali sedi di invero del principio di partecipazione popolare nella gestione della *res publica* e luogo di confronto tra l'ambito sociale, quello istituzionale⁴ e i diversi saperi tecnico-scientifici essenzialmente a fini politici⁵.

Per chiarire questa dinamica occorre fare un passo indietro.

In generale, il termine "scienza" designa «[l']insieme di conoscenze atte a descrivere un dato ambito di osservazione e delle leggi che regolano la ricorrenza dei correlati fenomeni»⁶, mentre con l'espressione "tecnica" si indica un ambito di attività umana, un settore di esperienza individuale e collettiva, coincidente con quell'insieme di norme su cui si fonda la pratica di un'arte, di una professione o di una

² Su cui v. F. PACINI, *Dall'autorità della legge all'autorevolezza delle assemblee*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015, pp. 25-26 che è stato tra i primi a sottolineare la possibilità di immaginare un Parlamento quale «centro qualificato d'intermediazione, intesa come elaborazione dei dati» prefigurandolo come «sede nella quale la presenza di rappresentanti di diverse appartenenze all'interno del gruppo sociale di riferimento garantisce (...) un controllo incrociato rispetto all'istanza (più o meno commendevole e dichiarata) che muove ogni attività del genere».

³ Cfr. T. NICHOLS, *The Death of Expertise. The Campaign Against Established Knowledge and Why It Matters*, Oxford, 2017, trad. it a cura di C. Veltri *La conoscenza e i suoi nemici. L'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia*, Roma, 2017, p. 215: «[i]l rapporto tra esperti e cittadini, al pari di quasi tutte le relazioni in una democrazia, si basa sulla fiducia. Quando questa crolla, esperti e profani entrano in guerra. E quando questo accade, la democrazia può avvitarsi in una spirale della morte che presenta un pericolo immediato: degenerare nel governo delle masse o in una tecnocrazia elitaria». Sulla definizione di "esperti" secondo Nichols v. p. 43 ss «In altre parole, gli esperti sono persone che ne sanno decisamente più di noi altri su un determinato argomento alle quali ci rivolgiamo quando abbiamo bisogno di pareri, insegnamenti o soluzioni in una particolare area del sapere umano. Tenere presente che ciò non significa che gli esperti sanno tutto quello che c'è da sapere su un determinato argomento. Piuttosto, significa che gli esperti di una determinata materia sono, per loro natura, una minoranza le cui opinioni hanno maggiori probabilità di essere "autorevoli", ovvero corrette o accurate, rispetto a quelle di chiunque altro».

⁴ Secondo la celebre espressione di Hegel. Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 30; ID., *Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Astrid Rassegna*, Conferenza inaugurale al Corso "Nuevas tendencias del derecho parlamentario" - Universidad de Cantabria, Santander, 20 luglio 2009, p. 1.

⁵ Paradigmatico, in questo senso, C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, pp. 82-84: «il Parlamento non è un istituto di ricerche, sicché non è pensabile che acquisisca informazioni senza una prospettiva, sia pur non immediata, di utilizzazione pratica per fini politici».

⁶ Cfr. E. CASTORINA, *Scienza, tecnica e diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, pp. 18 ss.

qualunque attività, non soltanto manuale, ma anche strettamente intellettuale: «[l]’insieme di attività effettuate seguendo delle norme acquisite empiricamente, o sulla tradizione, o sull’applicazione di conoscenze scientifiche»⁷.

Ciò detto, è senz’altro possibile considerare il diritto come una particolare “tecnica”. Come ha ricordato di recente Alessandro Morelli, il diritto può essere inteso come «una *tecnica* [ovvero] un’*arte*, in base all’*attività*, all’*atto* o al *fatto* che, di volta in volta, si decida di analizzare»⁸. Del resto, il diritto è spesso inteso come insieme delle regole concernenti il comportamento umano ovvero gli strumenti (coercitivi e non) che ne garantiscono l’applicazione, e alcuni ambiti di attività giuridica si (auto)definiscono come tecniche: si pensi all’ambito legislativo e alla cosiddetta “legistica” - la «tecnica per produrre bene le leggi»⁹.

Anche sulla base di queste considerazioni, è evidente che il rapporto fra diritto e tecnica può essere letto secondo diverse prospettive. Per esempio, secondo Enzo Cheli, la tecnica è considerata una delle articolazioni della scienza e ha la funzione di offrire una comprensione oggettiva della realtà (riguardando l’ambito della conoscenza ovvero della verità fattuale), mentre il diritto ha la funzione di regolare i diversi interessi in ambito sociale (operando sulla sfera della volontà umana)¹⁰. In una direzione analoga si è espresso anche Natalino Irti, secondo il quale la tecnica e il diritto hanno in comune la volontà di «dominare cose e uomini, natura e storia», creando un mondo artificiale in contrasto con quello naturale, in virtù della qual cosa il diritto è, al pari della tecnica, una vera e propria *potenza*. Eppure, secondo Irti è possibile distinguere il diritto (la “potenza giuridica”) dalla tecnica (nella quale rientrano le altre “potenze”)¹¹: partendo dal presupposto che la volontà di dominio “tecnica” si articola in molteplici forme e che tra queste è possibile individuare un’autonoma potenza “giuridico-politica”, per questo autore il diritto è l’espressione di una volontà che vuole ergersi come dominatrice di una volontà altrui, imponendo a quest’ultima uno specifico contenuto. Così inteso, il diritto tende a conformare le volontà di coloro che sono a esso soggetti, i quali, però, essendo al tempo stesso portatori di altre volontà concorrenti, tendono a opporsi a questa opera di conformazione. Da ciò deriverebbe il conflitto fra il diritto e le altre

⁷ “Tecnica”, in *Enciclopedia Treccani - vocabolario on line*, reperibile all’indirizzo www.treccani.it/vocabolario/tecnica. Lo “studio sistematico delle regole, procedure e degli strumenti attuativi che si riferiscono all’attività tecnica” è invece ricondotto alla “scienza della tecnica”, vale a dire la “tecnologia”.

⁸ A. MORELLI, *Come lavora un costituzionalista? Per un’epistemologia della scienza del diritto costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2016, p. 513. Corsivo originale.

⁹ Su questi aspetti, a vario titolo, G.U. RESCIGNO, voce “*Tecnica legislativa*”, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, vol. XXX, 1993; R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*, Milano, 2004, pp. 6-7. F. CAMMISA, *Tecniche costituzionali alla prova dei fatti: governo misto e separazione dei poteri nel modello inglese e francese*, Torino, 2016, pp. 1-13; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019².

¹⁰ E. CHELI, *Scienza, tecnica e diritto: dal modello costituzionale agli indirizzi. Della giurisprudenza costituzionale*, in corso di pubblicazione negli *Atti del Convegno dell’Accademia dei Lincei su “Giurisprudenza e scienza”* (Roma, 9-10 marzo 2016), in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 1-2.

¹¹ N. IRTI, *Il diritto nell’età della tecnica*, Napoli, 2007, pp. 13-15.

articolazioni della tecnica: le volontà che potremmo chiamare “extra-giuridiche” resistono al diritto cercando – nel contempo – di invertire il rapporto di subordinazione a loro favore, secondo una dinamica che ricorda molto quella hegeliana del “servo-padrone”.

Ora, posto che il rapporto fra queste “tecniche” è suscettibile di declinarsi variamente anche secondo i soggetti che, materialmente, si fanno portatori delle correlative competenze, va detto che il contesto parlamentare rappresenta proprio una delle sedi in cui avviene il confronto fra sapere giuridico e altri saperi tecnici: un confronto che si sviluppa lungo una molteplicità di processi decisionali, in *primis* quelli che si intersecano, ad esempio, con la formazione delle leggi.

Eppure, a differenza di quanto può avvenire in altri ambiti istituzionali, nei quali l’incontro fra le diverse sensibilità tecnico-scientifiche è suscettibile di essere orientato secondo finalità performative (aziende, industrie), ovvero speculativo-conoscitive (in teoria, l’università), questa dinamica si caratterizza in ambito parlamentare per l’incidenza di una variabile decisiva: la “natura” - intesa come “carattere”, “qualifica”, tipo di “legittimazione” - politica degli attori in gioco, *in primis* i parlamentari, il cui mandato è espressione di un’appartenenza politica e non di un particolare profilo “tecnico-scientifico”¹².

Il quadro, di per sé già articolato, è poi reso ancora più complesso dalla constatazione di un elemento di ascendenza “weberiana”: dalla fine del XIX secolo, infatti, la stessa attività politica è stata oggetto di un processo di specializzazione, professionalizzazione, “tecnificazione” delle sue pratiche e metodiche. Si è trattato di un processo scalare, influenzato dai progressi scientifici e tecnologici tra il XIX e il XX secolo, suscettibile di influenzare lo stesso dibattito sulle riforme istituzionali in ambito continentale (soprattutto in Francia e in Italia) che ha avuto effetti sull’organizzazione degli stessi parlamenti, oltre che sulle modalità di rapporto con gli altri soggetti partecipi dei processi decisionali di vertice dell’ordinamento¹³.

¹² Elemento che si riverbera, a sua volta, sul diritto parlamentare così come su quello costituzionale risaltandone l’irriducibile natura politica. Sul punto già V. MICELI, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Roma. Rivista politica parlamentare*, 1898, pp. 745-748, 772-776, 793-796; ora, L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, pp. 20-21. Di recente, sul rapporto tra ricerca scientifica e ambito politico v. M. CENTRA, *Conoscere per deliberare. La predica inutile di Luigi Einaudi e il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche*, in *federalismi.it*, numero speciale (a cura di M. Malvicini), n. 3/2019, pp. 175 ss.

¹³ Ai tempi del Regno di Sardegna, sia la Camera che il Senato furono organizzati in base al sistema degli uffici (*bureaux*), di matrice francese. Questo sistema, introdotto a seguito dell’approvazione della Carta costituzionale del giugno 1814, traeva legittimazione da una particolare concezione del ruolo dei parlamentari: questi venivano considerati come “equivalenti” l’uno all’altro (e i rispettivi ruoli come “interscambiabili”) in ragione del loro comune mandato rappresentativo (tutti ugualmente rappresentanti della Nazione) e attraverso l’estrazione a sorte degli uffici a cadenza mensile si favoriva la prevalenza dell’elemento “politico” su quello “tecnico” (o “specialistico”) nell’organizzazione dell’Assemblea.

Il progressivo affermarsi di una specializzazione tecnica e scientifica nel contesto sociale, economico e culturale italiano iniziò a porre in discussione le scelte ereditate dalla tradizione liberale. Nel dibattito parlamentare l’opportunità di passare dal sistema degli uffici a quello delle commissioni permanenti (vale a dire, con il senso di allora, designate per tutta la durata dell’anno finanziario) venne giustificato, soprattutto al Senato, adducendo ragioni “tecniche” – anche a causa della particolare composizione della c.d. “Camera alta” basata sul sistema delle “categorie”, con l’effetto di valorizzare gli appartenenti all’alta burocrazia statale (mentre alla Camera dei deputati la discussione si caratterizzò per la

A ogni buon conto, l'organizzazione del Parlamento è condizionata, almeno in parte, dall'*expertise* tecnica dei parlamentari, dalle loro conoscenze e competenze, acquisite prima di essere eletti e, eventualmente, affinate durante il mandato¹⁴.

contrapposizione di argomenti prettamente “politici”, tra i quali l'impossibilità di garantire un'equa rappresentanza politica della maggioranza e dell'opposizione attraverso l'estrazione a sorte degli uffici); la discussione portò alla proposta di revisione regolamentare del Senato del 1868 mediante la quale si sarebbero istituite tre commissioni permanenti (Giustizia, Culti e Istruzione pubblica; Finanza, Lavori pubblici, Agricoltura, Industria e Commercio; Affari esteri, Interni, Guerra e Marina – sulla base della scelta degli stessi senatori, non più attraverso la designazione del presidente dell'Assemblea o di quella dei raggruppamenti parlamentari. Sul punto v. *Atti parlamentari, Senato, Relazione della commissione sul progetto di riforma del regolamento interno del Senato*, X Legislatura, seduta del 28 dicembre 1868 e, più in generale, su questi aspetti, P. FINELLI, *Bureaux, comités e commissions nei dibattiti parlamentari francesi*, in V. Casamassima - R. Frangioni (a cura di), *Parlamento storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Pisa, 2016, p. 42; F. ROSSI, *Uffici e commissioni nel Parlamento dell'Italia liberale*, in *Ibidem*, pp. 116 e 118-119.

Si dovette attendere il 1920 per il (momentaneo) passaggio dal sistema degli uffici a quello delle commissioni (ma solo alla Camera): transizione dovuta però non alla vittoria delle ragioni tecnico-specialistiche quanto all'istituzionalizzazione dei gruppi politici (e, di riflesso, dei partiti in ambito rappresentativo). In particolare, venne stabilito che la Camera venisse composta da Gruppi politici composti da almeno venti deputati, ciascuno dei quali era tenuto, sulla base della propria affiliazione politica, ad iscriversi ad un gruppo anziché essere sorteggiato in un Ufficio; a pochi giorni dall'inizio della Legislatura i singoli Gruppi nominavano poi i propri delegati nelle singole Commissioni permanenti, le quali – di fronte alla venuta meno del modello previgente - si articolavano per materia in modo da coprire tendenzialmente le aree di interesse nazionale (art. 1, art. 3 r.C.). Sul punto v. G. ORSINA, *Il “luogo” storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 1/2008, pp. 53 ss.).

L'esperienza delle commissioni permanenti specializzate per materia si affermò definitivamente in epoca repubblicana attraverso l'adozione del regolamento della Camera del 1900, emendato nel 1922, prima da parte della Consulta Nazionale e, infine, dell'Assemblea Costituente. In materia, va ricordato anche il parere che la Commissione Forti: «Quanto al sistema di lavoro della prima Camera e la decisione potrebbe valere anche per la seconda la Sottocommissione fu concorde nell'ammettere che essa dovesse essere disciplinata da regolamenti interni, che ciascuno dei due rami del Parlamento dovrebbe fissare alla propria opera. Solo parve opportuno esprimere il voto che la Camera non potesse delegare le proprie funzioni a Commissioni legislative. Tali Commissioni, invero, possono funzionare come organi di studio, ma non dovrebbero a parere della Sottocommissione avere valore e funzione di organi deliberanti. Si è aggiunto che come organi di studio, dovrebbero essere composte non già per sorteggio, ma, in considerazione della specifica competenza, o per nomina da parte della Camera o per designazione del presidente della stessa». V. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER GLI STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente. Volume I - Problemi costituzionali e organizzazione dello Stato*, Roma, 1946, 195. In merito, v. P. CARETTI, *Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente*; S. BERTOLINI, *Il regolamento della Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente* e N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I Legislatura repubblicana*, tutti in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 1/2008 rispettivamente pp. 101-104, 105-116 e 117-134.

¹⁴ L'incidenza di questo elemento intrinsecamente “tecnico” sull'attività dell'assise legislativa è certamente un fattore che dipende dagli interessi dei singoli deputati o senatori oltre che dalle esigenze di *policy-making* dei gruppi parlamentari. Ad ogni modo, in alcuni casi il diritto parlamentare richiede che, per far parte di alcune articolazioni interne del Parlamento, deputati e senatori possiedano competenze specifiche: è questo il caso, ad esempio, dei collegi con funzioni giurisdizionali interni alle due Camere; in base al Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, la Commissione giurisdizionale per il personale è composta di sei membri scelti mediante sorteggio da un elenco di deputati in carica in possesso di almeno uno dei seguenti requisiti: «magistrato, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa; professore universitario in materie giuridiche; avvocato; avvocato dello Stato o procuratore presso l'Avvocatura dello Stato, anche a riposo» (art. 3); requisiti simili sono previsti anche dal Regolamento concernente i dipendenti della Camera che prevede che il Consiglio di giurisdizione sia composto da tre membri scelti dal Presidente della Camere tra i deputati in carica in possesso del requisito di «magistrato, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa; professore universitario in materie giuridiche; avvocato; avvocato o procuratore dello Stato, anche a riposo» (art. 2). Per quanto riguarda il Senato i riferimenti sono contenuti all'interno del “Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica” e all'interno del “Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento”. Limitatamente a quanto rileva in questa sede, va detto che solo nel caso

Basti pensare, ad esempio, che la composizione delle commissioni parlamentari permanenti è determinata sia dal principio di appartenenza politica dei suoi membri sia dal bagaglio di competenze del singolo parlamentare¹⁵: in corrispondenza della X legislatura, nelle commissioni Giustizia, Cultura e Affari sociali alcune professioni erano «sovra-rappresentante (rispettivamente: avvocati e magistrati; insegnanti, giornalisti e professori universitari; medici)» elemento che ha portato gli studiosi a ipotizzare un'inferenza «fra il settore di *policy* trattato e le professioni significativamente sovra-rappresentate»¹⁶.

A questo fenomeno si aggiunge poi l'azione dei funzionari parlamentari, i quali svolgono attività di consulenza e di assistenza tecnica, oltre che informativa: “tipica” ed “esclusiva” è la consulenza procedurale e istituzionale¹⁷, avente a oggetto l'applicazione e l'interpretazione delle norme di diritto parlamentare, così come la redazione dei testi normativi (*drafting* formale e sostanziale)¹⁸, destinata a supportare primariamente i presidenti delle due Camere e i presidenti dei collegi interni¹⁹, senza contare che le amministrazioni delle due Camere sono direttamente coinvolte nelle attività di formazione dei singoli parlamentari e in quelle di creazione e rafforzamento della *capacity building* dell'organo nel suo complesso²⁰.

della tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti le disposizioni interne del Senato si avvicinano a quelle della Camera dei deputati. In questo caso, infatti, la Commissione contenziosa è composta da tre Senatori e da due membri «scelti tra magistrati a riposo delle supreme magistrature ordinaria e amministrative, professori ordinari di università in materie giuridiche, anche a riposo, e avvocati dopo venti anni d'esercizio» (art. 1, commi 2 e 3).

¹⁵ Le ragioni di questa dinamica sono ad un tempo istituzionali e sociologiche. Sul punto, essenziale F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, 1972, pp. 39 ss.

¹⁶ F. ZUCCHINI, *Arena elettorale, arena parlamentare e arena legislativa*, in G. CAPANO - M. GIULIANI (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, 2001, pp. 71 ss.

¹⁷ Cfr. C. D'ORTA, *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, in C. D'ORTA - F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997, pp. 91-92.

¹⁸ Su cui v. M. PIETRANGELO, *Il linguaggio giuridico-istituzionale sul web e la disinformazione pubblica online*, in questo fascicolo.

¹⁹ Del resto, gli apparati delle due Camere svolgono una costante opera di accrescimento delle conoscenze a disposizione degli attori politici anche mediante la rilevazione, registrazione ed elaborazione dei dati e con l'indicazione delle soluzioni dei problemi che emergono dai rilievi svolti (attività di ricerca, documentazione e studio). Queste attività di studio e ricerca permettono al singolo parlamentare (così come i gruppi) di comprendere i limiti e la portata delle proposte al vaglio delle commissioni o dell'assemblea e nel farlo garantiscono (o dovrebbero garantire) – al contempo – terzietà delle informazioni rispetto a quelle disponibili presso altri plessi istituzionali (ad esempio, il Governo ed i singoli dicasteri) o attori politici (partiti, associazioni di interessi *in primis*). Sul punto v. G. PICCIRILLI - P. ZUDDAS, *Assisting Italian MPs in the Pre-legislative Scrutiny: The Role Played by Chambers' Counsellors and Legislative Advisors in Enhancing the Knowledge and Skills Development of Italian MPs: The Assistance Offered to an Autonomous Collection of Information*, in *Parliamentary Affairs*, n. 3/2012, pp. 672-687.

²⁰ Intesa come «processo interno a un'organizzazione che può essere potenziato o accelerato da apporti esterni in grado di favorire il rafforzamento delle potenzialità attraverso l'utilizzo di capacità già esistenti» e che si distingue dai processi di apprendimento in quanto non agisce sulle competenze dei singoli quanto «sui contesti organizzativi e sui sistemi in cui tali competenze si esplicano». Si veda: “*Capacity Building*”, in *Treccani, Enciclopedia Online - Lessico del XXI secolo*, 2012, <[http://www.treccani.it/enciclopedia/capacity-building_\(Lessico-del-XXI-Secolo\)>](http://www.treccani.it/enciclopedia/capacity-building_(Lessico-del-XXI-Secolo)>). Sulla declinazione in ambito parlamentare del tema v. P. NORTON, *Effective Capacity Building: The Capacity to Do What?*, in *Parliamentary Affairs*, n. 3/2012. Anche in Italia, benché in misura minore rispetto ad altre democrazie occidentali, gli apparati parlamentari organizzano dei percorsi di formazione aventi ad oggetto le procedure, le pratiche e le conoscenze di diritto parlamentare che sono destinate, in primo luogo, ai nuovi eletti. V. K. COGHILL, *How Should Elected Members Learn Parliamentary Skills?*,

Se il rapporto con le amministrazioni parlamentari può incentivare l'acquisizione di un particolare *expertise* tecnico-specialistico da parte degli eletti, tale processo è favorito da alcuni degli istituti di diritto parlamentare: attraverso le interrogazioni, le audizioni e le indagini conoscitive, le commissioni di inchiesta, per citarne alcuni, si realizzano le condizioni per la creazione di un flusso informativo, qualche volta bidirezionale, tra i parlamentari e i soggetti esterni alle due Camere²¹.

In generale, le audizioni e le indagini conoscitive permettono di raccogliere punti di vista ulteriori, eventualmente più dettagliati, relativamente agli interessi dei commissari, garantendo la possibilità di un confronto diretto fra coloro che sono considerati i “tecnici”, gli esperti di settore. Ciò detto, è comunque molto difficile ricondurre a uno schema comune le categorie di soggetti invitati e i contenuti degli incontri, in particolare di quelli “informali” anche perché è assai difficoltoso reperire testimonianze, documenti o orientamenti espressi durante il loro svolgimento²². D'altra parte, se le audizioni sono uno degli strumenti tramite i quali le competenze tecnico-scientifiche fluiscono entro l'ambito istituzionale, non va dimenticato che, in quanto strumento a disposizione del personale politico-parlamentare, esse possono

in *Paper on Parliament*, n. 59/2013, reperibile presso: <www.aph.gov.au>; K. COGHILL - C. H. LEWIS - K. B. STEINACK, *How should elected members learn parliamentary skills: An overview*, in *Parliamentary Affairs*, n. 3/2012).

²¹ Benché con il termine “audizioni” si identifichino un insieme alquanto articolato di istituti, dato che allo stesso termine vengono ricondotte, a titolo esemplificativo, sia quelle dei rappresentanti del Governo, le quali si caratterizzano per una maggiore “politicità”, che quelle relative alle autorità amministrative indipendenti, della Corte dei Conti o dei rappresentanti delle istituzioni europee (art. 143, c. 2, r.C.; art. 47 r.S.), esse sono uno degli strumenti attraverso i quali le commissioni acquisiscono autonomamente notizie, informazioni e documenti utili da soggetti pubblici e privati (art. 144, r.C.; art. 48, r.S) mettendosi in dialogo con gli esponenti della società civile (esperti e non). Non va poi dimenticato che le commissioni hanno la possibilità di svolgere anche audizioni informali, così chiamate si svolgono al di fuori di canali istituzionali precostituiti, di procedure certe e formalizzate e non sono assistite dalle forme di pubblicità previste dal Regolamento per le sedi formali. Di recente, su questi aspetti, v. C. FASONE, *La funzione pedagogica-espressiva (e il rapporto con i mass e i social media)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, (a cura di N. Lupo), n. 1/2019, pp. 195 ss. Sulle indagini conoscitive cfr. V. LIPPOLIS, *Indagini conoscitive*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVI, Roma, 1989, pp. 1-6; D. PICCIONI, *Audizioni parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2006, pp. 338 ss; Sulle inchieste parlamentari, sia sotto il profilo giuridico-normativo che sotto quello politico-istituzionale, cfr. S. FURLANI, *Le commissioni parlamentari di inchiesta*, Milano, 1954 (in particolare p. 134 ss per il confronto tra elementi politici e elementi tecnici delle inchieste); F. PIERANDREI, *Inchiesta parlamentare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. VIII, Torino, 1962, p. 516 ss; A. PACE, *Articolo 82*, in G. Branca – A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Roma, 1979, p. 303 ss; ID. *Inchiesta parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, 1970, p. 992 ss; G. RECCHIA, *Le inchieste parlamentari e le garanzie fondamentali del cittadino*, in G. De Vergottini (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, 1985, p. 18 ss; F. COMPARONE, *L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri e organizzazione*, in R. Dickmann – S. Staiano (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative e la forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, 2008, pp. 185 ss; C. DI RUZZA, *Inchiesta parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Agg. 3/1, Torino, 2008, p.p 445 ss; T. GIUPPONI, *Articolo 82*, in S. Bartole – R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008², pp. 744 ss; M. MALVICINI – G. LAURI, *Le commissioni parlamentari di inchiesta: recenti sviluppi e osservazioni alla luce della prassi*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2016; G. LAURI, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta nella XVII legislatura. Appunti e tendenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. In generale, sugli istituti conoscitivi a disposizione delle commissioni parlamentari, v. A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. Cerulli Irelli – M. Villone (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna, 1996, pp. 13-82.

²² Nondimeno, non mancano casi in cui le audizioni sono state oggetto di “studi di caso”, alcuni dei quali hanno tratto beneficio dall'analisi dei documenti prodotti presso le audizioni al fine di ricostruire l'iter di alcuni provvedimenti normativi. Ad esempio, si veda: A. PALANZA, *Norme tecniche e procedimenti parlamentari*, in S. Grassi - M. Cecchetti (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006, pp. 33-40.



essere usate per rafforzare legami politici o personali tra i membri delle commissioni e i soggetti auditi, oltre che per aumentare la legittimazione di una o più opzioni decisionali tra quelle al vaglio della commissione.

3. Trasformazioni tecnologiche e parlamento “mediale”

Le Camere si caratterizzano, dunque, per una dinamica di continua compenetrazione tra saperi tecnico-scientifici e interessi politici; d'altra parte, la loro reattività alle trasformazioni tecnologiche, *in primis* quelle concernenti le piattaforme comunicative, è un altro elemento che può alterarne il funzionamento.

Con riferimento all'esperienza italiana, la progressiva informatizzazione delle procedure di gestione dei dati e dei processi di lavoro parlamentari risale agli anni Ottanta: si è trattato di un processo volto a garantire una maggiore trasparenza dei processi decisionali interni alle due Camere che ha portato alla digitalizzazione (e alla gestione) dei dati del lavoro parlamentare (votazioni, documenti ecc.) oltre che alla predisposizione di strumenti volti a garantire maggiori spazi di informazione (e, potenzialmente, di partecipazione) per i cittadini²³. A oggi, anche grazie a questa dinamica, il nostro Parlamento è senz'altro “mediale”: fa un uso avanzato delle tecnologie informatiche e, nel contempo, diversifica la sua presenza in rete, potenziando l'offerta di contenuti sulle piattaforme comunicative e ponendo la comunicazione con i cittadini al centro delle strategie di progettazione ed erogazione di nuovi servizi online.

È questo il *milieu* dal quale sono gemmate le esperienze delle consultazioni pubbliche della XVII legislatura: sperimentazioni che hanno favorito un coinvolgimento di soggetti individuali o collettivi (esterni alle Camere, la cui scelta generalmente varia in base al tema della consultazione) al fine di istituzionalizzare un flusso comunicativo (almeno) bidirezionale tra i parlamentari e i soggetti partecipanti²⁴. Da un punto di vista complessivo, si è trattato di esperienze alquanto eterogenee: in alcuni casi si è assistito all'uso delle tecnologie informatiche al fine di ricevere dei pareri da alcune categorie di soggetti preventivamente selezionati dai parlamentari (esperienza della Commissione Industria), mentre in altri si è realizzato uno scambio di informazioni tra cittadini (o portatori di interessi) e rappresentanti politici. In particolare, la piattaforma a disposizione dei membri della Commissione Lavoro Previdenza

²³ Sul punto cfr. R. DE ROSA, *Il Parlamento italiano alla prova tecnologica*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010, pp. 547 ss. In alcuni contesti, come quello tedesco, i primi database elettronici per archiviare la documentazione prodotta in ambito parlamentare risalgono addirittura agli anni Sessanta; P. CARRARINI, *L'esperienza dell'e-parliament*, in S. Bentivegna (a cura di) *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in internet*, Milano, 2012; E. LONGO – L. LORENZINI, *ICT e Parlamenti: oltre la mera diffusione di contenuti*, in G.L. Conti – P. Milazzo (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento VII. La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione*, Pisa, 2017, pp. 155 ss., spec. 161 ss.

²⁴ Su queste esperienze cfr. M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul sistema parlamentare tra la XVII e la XVIII legislatura*, in *federalismi.it*, numero speciale n. 1/2018 (a cura di M. Malvicini); C. BERGONZINI, *Il Parlamento e la Information Communications technology (ICT)*, in *Amministrazioneincammino*, 2019, pp. 12 ss.; C. FASONE, *La funzione pedagogico-espressiva*, cit., pp. 197 ss.

Sociale del Senato, il processo che ha portato all'elaborazione delle "Linee guida e nuove tecnologie per le consultazioni" presso l'assemblea di Palazzo Madama così come l'esperienza della Commissione di studio della Camera incaricata di elaborare principi in tema di diritti e doveri relativi a Internet sono state iniziative che hanno valorizzato l'assunzione da parte delle assemblee legislative di un ruolo di "arena" di partecipazione lasciando sullo sfondo la loro attività di mero accumulo di informazioni, pareri e proposte. Al netto delle problematiche che possono caratterizzare questo processo di mediatizzazione delle arene legislative²⁵, la progettazione e l'implementazione di questi strumenti sembrano aver dischiuso nuove opportunità alle Camere, prefigurando un'evoluzione del loro rapporto con le nuove tecnologie verso una prospettiva "consultivo/partecipativa".

4. Il contrasto alle *fake news*. Quali prospettive?

L'evoluzione degli strumenti informativi a disposizione delle Camere incide, naturalmente, sull'esercizio della loro funzione pedagogica, di quella espressiva e di quella informativa²⁶. Difatti, al mutare delle dinamiche di trasmissione e ricezione delle informazioni, del tipo di *medium*, dei soggetti produttori e fruitori di informazioni, corrisponde un'alterazione della cornice entro la quale, tradizionalmente, i Parlamenti hanno "inquadrato" il dibattito pubblico ovvero hanno «rappresentato il comune sentire del popolo su tutte le questioni che [vengon loro] sottoposte [...] operando una sintesi del pluralismo sociale»²⁷.

Ora, dinnanzi al fenomeno delle *fake news* il nostro Parlamento ha risposto in vario modo.

Da un primo punto di vista, sotto l'iniziativa di alcuni singoli parlamentari, nella XVII legislatura sono state avanzate due proposte di legge in materia di contrasto della disinformazione online: si tratta dei disegni di legge "Gambaro" (7 febbraio 2017) e "Zanda" (novembre 2017)²⁸. In esse gli studiosi hanno ravvisato molti aspetti critici, soprattutto con riferimento all'articolazione degli elementi essenziali concernenti il regime sanzionatorio connesso alla diffusione, presso le piattaforme informatiche, di

²⁵ V. M. MURRAY, *Politics at the Touch of a Button: An Evaluation of the First Ever Oireachtas (Irish Houses of Parliament) E-consultation*, in *Parliamentary Affairs*, n. 3/2013.

²⁶ C. FASONE, *La funzione pedagogico-espressiva*, cit., p. 184. Il riferimento essenziale è naturalmente W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford [1867], trad. it. di S. PASTORINO, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, 141 ss. Su questa classificazione cfr. N. LUPO. *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARÈ (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, 2001, pp. 101 ss.; ID., *Introduzione. Le metamorfosi del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo* (a cura di N. Lupo), n. 1/2019, pp. 7 ss. Da una prospettiva politologica G. SARTORI, *La funzione*, in S. Somogyi – L. Lotti – A. Predieri – G. Sartori, *Il Parlamento Italiano. 1946-1963*, Napoli, 1963, pp. 347 ss.

²⁷ C. FASONE, *La funzione pedagogico-espressiva*, cit., p. 182.

²⁸ Rispettivamente ATTO SENATO n. 2688 - *Disposizioni per prevenire la manipolazione dell'informazione online, garantire la trasparenza sul web e incentivare l'alfabetizzazione mediatica* (Gambaro) e ATTO SENATO n. 3001 - *Norme generali in materia di social network e per il contrasto della diffusione su internet di contenuti illeciti e delle fake news* (Zanda).

notizie «false, esagerate o tendenziose» (secondo la terminologia del ddl Gambaro): la platea dei possibili destinatari delle misure sanzionatorie (con evidenti problemi concernenti il regime giuridico applicabile ai *provider*), ma anche il regime dei controlli, *in primis* al tipo di soggetti ai quali sarebbe stato affidato il compito di verificare la veridicità delle notizie diffuse online²⁹.

Rispetto a queste iniziative, espressioni di un orientamento volto a risolvere problematiche connesse alle *fake news* mediante un'azione meramente giuridico-normativa³⁰, la recente proposta di istituire una commissione di inchiesta dedicata alle «notizie false e della disinformazione *online*»³¹ risalta in quanto risposta di carattere “culturale”³².

La proposta – datata 4 ottobre 2018 – ha l’obiettivo di valorizzare anzitutto il versante “conoscitivo” sul fenomeno in oggetto. In tale ottica, la Commissione dovrebbe farsi promotrice di «indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause» delle *fake news* e, più in generale, della disinformazione online (art. 2, lett. a). Nella stessa prospettiva, alla commissione spetterebbe anche un compito “propulsivo”: predisporre gli strumenti attraverso i quali approntare «la più adeguata prevenzione e il più efficace contrasto del fenomeno della disinformazione online», anche al fine di garantire la protezione delle istituzioni contro «le minacce e gli attacchi informatici». A questo obiettivo, senz’altro ambizioso, se ne affiancano altri: il dover «garantire processi elettorali democratici contro minacce informatiche semplici o complesse» e «le libertà degli utilizzatori dei social media, verificare il godimento dei diritti individuali connessi» oltre che «monitorare la qualità e la sicurezza delle informazioni reperite online», senza contare l’approfondimento (e la verifica!) degli aspetti economici legati alla pubblicazione delle *fake news*, ossia le dinamiche che dalla pubblicazione delle notizie false producono profitti anche mediante le inserzioni pubblicitarie.

A cavallo tra attività conoscitiva e attività valutativa, la commissione avrebbe anche l’obiettivo di individuare i rimedi più efficaci per limitare i fenomeni dannosi generati dalle notizie false, anche al fine di entrare in dialogo con i gestori delle comunicazioni in rete, individuando i mezzi idonei per evitare o limitare la diffusione ampia, istantanea e incontrollata di notizie «deliberatamente falsificate o manipolate»; un compito, questo, i cui presupposti di carattere tecnico-operativo non sembrano essere, a

²⁹ Cfr F. DE SIMONE, *Fake news, post truth, hate speech: nuovi fenomeni sociali alla prova del diritto penale*, in *Archivio Penale*, n. 1/2018, pp. 9 ss.; C. MAGNANI, *Libertà d’informazione online e fake news: vera emergenza? Appunti sul contrasto alla disinformazione tra legislatori statali e politiche europee*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 4 aprile 2019, pp. 3 ss; F. DONATI, *Fake news e libertà di informazione*, in *Medialams*, n. 2/2018, p. 443; I. SPADARO, *Contrasto alle fake news e tutela della democrazia*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019, pp. 15 ss.

³⁰ Sul punto P. PASSAGLIA, *Fake news e fake democracy: una convergenza da scongiurare*, in *questo fascicolo*.

³¹ XVIII legislatura, SENATO DELLA REPUBBLICA, Doc [XXII, n. 15](#).

³² Proprio come auspicato in *questo fascicolo* da Massimo Cavino, *Il triceratopo di Spielberg*, cit.

oggi, chiaramente identificabili. Al contrario, la loro specificazione dovrebbe derivare dall'attività di approfondimento e studio della commissione.

A questi profili, si somma poi una finalità di carattere “formativo”, a metà fra educazione civica e pedagogia istituzionale³³. La commissione dovrebbe infatti «promuovere l'educazione all'uso delle informazioni reperibili online e l'insegnamento delle tecniche finalizzate alla verifica delle notizie stesse»³⁴: un compito che sembra poggiarsi sulle attuali potenzialità delle Camere quali organizzazioni in grado di esercitare un'attività di comunicazione istituzionale dai chiari risvolti civici e informativi, rivolti alla cittadinanza in generale e, nello specifico, ai docenti e agli studenti e che, parafrasando Bagehot, porterebbe il Parlamento “ad insegnare alla nazione ciò che non sa... Ciò che non sa essere falso, deliberatamente falsificato o manipolato”³⁵.

Anche se è impossibile conoscere il destino di queste iniziative parlamentari, nell'ambito di questo contributo sembra opportuno svolgere alcune considerazioni di sintesi.

Dal punto di vista istituzionale, la proposta di istituire una commissione di inchiesta dedicata al tema potrebbe, in teoria, creare i presupposti per una riflessione approfondita sul fenomeno delle *fake news* anche in ambito istituzionale, con la possibilità di orientare verso azioni di *policy* concrete dibattite e discussioni che caratterizzano ormai da anni il dibattito pubblico e scientifico. Nelle sue linee generali la proposta è alquanto ambiziosa: la commissione dovrebbe far seguire allo studio della tematica un impegno di carattere educativo, di pedagogia istituzionale. Ora, se è senz'altro vero che il parlamento sembra aver acquisito una certa capacità di predisporre, periodicamente, *report* fruibili dalla società civile (si veda, ad esempio, l'attività dell'Ufficio di Valutazione Impatto UVI del Senato), dimostrando una propensione per l'implementazione di azioni di comunicazione istituzionale, la speranza è che a questa prospettiva si aggiunga la formulazione di contenuti non meramente descrittivi e informativi ma programmatici, ossia idonei alla organizzazione di una chiara politica di contrasto alla disinformazione. L'auspicio, in altre parole, è che prima di approvare un testo di legge in materia e accanto all'eventuale impegno comunicativo-informativo di carattere istituzionale, le Camere si adoperino sì per chiarire quali sono le maggiori problematiche legate alla diffusione, agli attori in gioco e alle opzioni sul banco ma, soprattutto, elaborino una coerente politica pubblica esercitando il loro potere decisionale (*de-caedere*).

Is there anybody out there?

³³ L. CONTE, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, in questo fascicolo v., in particolare, con il focus sulla cd. “Commissione Segre”.

³⁴ Una prospettiva che è stato avanzato anche da singoli deputati mediante la presentazione di atti di sindacato ispettivo. Sul punto, a titolo esemplificativo, v. l'interpellanza urgente concernente “Iniziativa volte a promuovere e sostenere un'educazione civica digitale, con particolare riferimento all'educazione dei giovani all'utilizzo dei social media” (2-00544) presentata il 5 novembre 2019 e discussa nella seduta n. 255 di Venerdì 8 novembre 2019.

³⁵ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 143.