

# IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ  
DI SIENA  
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 20 - dicembre 2019

## CONTRASTO ALLE *FAKE NEWSE* TUTELA DELLA DEMOCRAZIA

Ignazio Spadaro

**CONTRASTO ALLE *FAKE NEWS* E TUTELA DELLA DEMOCRAZIA<sup>°</sup>****Ignazio Spadaro***Dottorando di ricerca in Giurisprudenza,  
Università degli studi di Catania*

*Negli ultimi anni gli istituti di partecipazione diretta dei cittadini alla gestione della cosa pubblica hanno guadagnato un'importanza sempre maggiore in ambito politico e amministrativo, grazie anche alla concorrenza di due fattori: sul piano normativo, la maggiore attenzione manifestata dagli Statuti di alcune Regioni ordinarie; su quello fattuale, le crescenti opportunità della comunicazione digitale. Tale fenomeno, tuttora in fieri, è sfociato da ultimo nell'apertura a forme di consultazione popolare anche dei processi decisionali interni ad alcuni partiti politici, i quali, com'è noto, pur avendo natura associativa svolgono funzioni di primario rilievo costituzionale.*

*L'elaborato, muovendo da una sommaria ricostruzione del quadro normativo, e sulla base delle attuali evidenze sociologiche in tema di genesi e condizionamento dell'opinione pubblica, si sofferma anzitutto sulla vulnerabilità dei suddetti strumenti a fenomeni distorsivi, quale la diffusione delle cc.dd. fake news. Successivamente, esso prende in esame le contromisure già implementate in ambito europeo, quelle prospettate fino a questo momento dal legislatore nazionale, ovvero ancora mutuabili, in prospettiva de iure condendo, da alcune esperienze nazionali straniere.*

*Citizens' participation in the management of public affairs have become more and more important both in the political and administrative sphere. On the juridical side, it is due to the new focus placed by some Regional Charters, while, on the factual level, it comes from the continuous development of digital communication systems. That phenomenon has at last culminated in public involvement even in decision-making process within political parties, as private associations playing a constitutionally relevant role.*

*The article deals with the susceptibility of the instruments for civil participation to the influence provided by 'bad' factors, like so-called 'fake news', on the basis of current sociological studies about formation and conditioning of public opinion. After that, measures provided both by European and National legislators are examined, as well as those which seem able to be applied after other Italian and foreign provisions.*

**Sommario:**

1. La crescente diffusione degli strumenti di democrazia diretta e partecipativa
2. I meccanismi di formazione dell'opinione pubblica
3. *segue:* L'incidenza delle cc.dd. fake news sulle scelte elettorali
4. L'insufficienza del c.d. *free marketplace of ideas* e le soluzioni elaborate dall'Unione europea
5. *segue:* Tentativi di normazione nazionale e spunti *de iure condendo*

---

<sup>°</sup> Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

## 1. La crescente diffusione degli strumenti di democrazia diretta e partecipativa

Negli ultimi anni la partecipazione diretta dei cittadini alla gestione della cosa pubblica ha acquisito un rilievo sempre maggiore. Accanto agli istituti contemplati nel testo originario della Costituzione, quali il *referendum* abrogativo e quello costituzionale (artt. 75 e 138), la petizione (art. 50), l'iniziativa legislativa popolare (art. 71, c. 2) e le consultazioni in tema di circoscrizioni comunali (art. 133, c. 2), la legge costituzionale n. 1/1999<sup>1</sup>, nel riscrivere l'art. 123 Cost., vi ha introdotto due ulteriori ipotesi: il *referendum* sugli statuti regionali, quale fase eventuale del relativo procedimento di approvazione e modifica (comma 3), e quello «su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione», che gli statuti stessi sono tenuti a disciplinare (comma 1).

Sul versante statale, questa tendenza ha registrato una battuta di arresto con la bocciatura della c.d. riforma Renzi-Boschi<sup>2</sup> che, com'è noto, conteneva disposizioni volte ad accrescere l'incisività di alcuni degli strumenti testé elencati e ne introduceva di nuovi<sup>3</sup>. In ambito regionale, invece, proprio l'approvazione dei nuovi statuti e delle relative norme attuative ha fornito l'occasione per accrescere il tasso di partecipazione democratica, dopo un trentennio in cui esso - con l'ovvia eccezione delle consultazioni elettorali - era stato relativamente modesto<sup>4</sup>. Ad esempio, il nuovo art. 75 St. Toscana ha abbassato il *quorum* di validità del *referendum* abrogativo, che oggi coincide

---

<sup>1</sup> Legge costituzionale 2 novembre 1999, n. 1.

<sup>2</sup> Disegno di legge costituzionale n. 2613-D, approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016 e pubblicato nella G.U. n. 88 del 15 aprile 2016, ma successivamente respinto dal 59,12% dei votanti in occasione del *referendum* celebrato il 4 dicembre dello stesso anno. Sui profili che qui interessano v. per tutti CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi*, n. spec. 1, 2017, 18 ss.; COSULICH, *Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, 1 ss.; RODRIGUEZ, *I limiti della democrazia diretta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 492 ss.

<sup>3</sup> Cfr., anzitutto, il sostanziale abbassamento del *quorum* necessario per la validità del *referendum* abrogativo, mediante l'ancoraggio al numero dei votanti nelle elezioni politiche (art. 15), e la previsione di tempi massimi per l'esame parlamentare delle proposte di legge d'iniziativa popolare, ex art. 11, lett. b), il quale, tuttavia, al contempo triplicava il numero dei firmatari. Quanto all'ampliamento degli strumenti di democrazia diretta, v. l'art. 11, lett. c), che mirava ad introdurre *referendum* «propositivi e d'indirizzo», insieme ad «altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali».

<sup>4</sup> Cfr. l'analisi di LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, 166 s. Per una panoramica delle nuove disposizioni si rinvia sin d'ora a CASTORINA - CIANCIO, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in AA. VV., *Per un nuovo statuto della regione siciliana*, Torino, 2017, 89 ss.

con la maggioranza dei votanti nelle ultime elezioni regionali anziché, come in passato, della totalità degli aventi diritto<sup>5</sup>, mentre l'art. 20, c. 4 St. Emilia-Romagna si spinge a prevedere che, nelle more della consultazione, il Consiglio non può intervenire sulle disposizioni oggetto del quesito se non per abrogarle, «in conformità» alla richiesta dei promotori<sup>6</sup>. L'art. 62 St. Lazio ha introdotto un *referendum* propositivo, cui i cittadini possono ricorrere nelle ipotesi di inerzia del legislatore; analogamente, l'art. 7 St. Liguria fissa un termine annuale entro cui il Consiglio «deve» deliberare sui disegni legislativi d'iniziativa popolare, mentre l'art. 15 St. Campania obbliga tutti gli organi regionali a rispondere per iscritto alle petizioni presentate dai cittadini. Numerosi Statuti, infine, hanno ampliato la platea dei titolari del diritto di petizione, prediligendo il criterio della residenza rispetto a quello, tradizionale, della cittadinanza<sup>7</sup>.

Quanto alle regioni a statuto speciale, va ricordato che la legge costituzionale n. 2/2001 ha introdotto una procedura analoga a quella prevista nel nuovo art. 123 Cost. per la disciplina statutaria delle rispettive forme di governo, ivi compreso il relativo *referendum* confermativo. Essa, inoltre, ha creato la possibilità di celebrare *referendum* consultivi e propositivi<sup>8</sup>.

Alla sommaria rassegna sin qui operata vanno aggiunte le numerose disposizioni regionali in tema di democrazia c.d. partecipativa. Invero, sotto questo profilo i Consigli hanno seguito strade diverse: soltanto tre, infatti, hanno adottato una legge di carattere generale<sup>9</sup>, mentre altri si sono limitati ad

<sup>5</sup> Cfr. l'art. 77 del testo previgente, in vigore dal 26 novembre 1970 all'11 febbraio 2005.

<sup>6</sup> Dubita della legittimità di tale previsione, ritenendola lesiva delle prerogative costituzionalmente riconosciute al Consiglio, M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione*, cit., 172 s.

<sup>7</sup> V. sul punto CASTORINA - CIANCIO, *Gli istituti di partecipazione*, cit., 91 s., mentre sul tendenziale declino della cittadinanza quale criterio per il godimento di taluni diritti, anche politici, cfr. già CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quad. cost.*, 2002, 51 ss.

<sup>8</sup> V. gli artt. 15 St. Valle d'Aosta, 15 St. Sardegna, 47 St. Trentino-Alto Adige e 12 St. Friuli-Venezia Giulia, come modificati, rispettivamente, dagli artt. 2, 3 e 4 l. cost. 2/2001, cit., cui *adde*, analogamente, gli artt. 17-*bis* e 13-*bis* St. Sicilia, introdotti dall'articolo 1 della medesima legge. Alla disposizione da ultimo richiamata, peraltro, il legislatore siciliano ha dato un'attuazione tardiva e, comunque parziale, poiché la legge reg. Sic. 10 febbraio 2004, n. 1, non solo ha lasciato sprovvisto di disciplina il *referendum* propositivo, ma ha subordinato l'indizione di quello consultivo, da una parte, al voto favorevole della maggioranza assoluta dell'Assemblea e, dall'altra, alla circostanza che il quesito abbia ad oggetto un progetto di legge già depositato.

<sup>9</sup> Il riferimento è alla legge reg. Tosc. 27 dicembre 2007, n. 69, alla legge reg. Um. 16 febbraio 2010, n. 14, ed alla legge reg. Em.-Rom. 9 febbraio 2010, n. 3, quest'ultima sostituita, da ultimo, dalla legge reg. 22 ottobre 2018, n. 15. Al riguardo (con esclusione della legge del 2018, su cui non sono noti commenti) v., in generale, MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parl.*, 2016, 47 ss., cui *adde*, più specificamente, PIZZANELLI,

aprire canali di dialogo istituzionalizzato con la società civile in materie specifiche<sup>10</sup>, secondo un modello successivamente mutuato, per la realizzazione delle «grandi opere infrastrutturali», dallo stesso legislatore statale (art. 22 d. lgs. 50/2016)<sup>11</sup>. Parallelamente, si è assistito all'incremento delle esperienze di partecipazione a livello comunale, p. es. in tema di bilancio<sup>12</sup>. Infine, appare significativo che la condivisione di alcune importanti decisioni sulla cosa pubblica sia avvenuta, tramite sondaggi *online*, anche in assenza di specifici obblighi normativi<sup>13</sup> e che a tale strumento, inaugurato da

---

*Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Ist. Fed.*, 2008, 129 ss., e SGUEO, *La democrazia partecipativa nelle Regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria*, in *Quad. reg.*, 2011, 559 ss.

<sup>10</sup> Cfr. già VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Reg.*, 2009, 97 ss.

<sup>11</sup> V. più precisamente l'art. 22, c. 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), come modificato ed integrato, sul punto, dall'art. 12 del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, ed infine attuato dal DPCM 10 maggio 2018, n. 76. In dottrina v. ampiamente, anche in riferimento all'esperienza francese del *débat public*, da cui il legislatore italiano ha evidentemente tratto ispirazione, U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, 1 ss.; VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *Federalismi*, n. 2, 2019, 2 ss.; LOMBARDI - LULLO, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in *Amm. comm.*, luglio 2018, 2 ss. Per qualche ulteriore profilo comparatistico cfr., infine, DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento*, in *Dir. comp.*, n. 7, 2017, 7 ss.

<sup>12</sup> Sul tema v., in generale, CANAFOGLIA, *Le forme della partecipazione a livello locale tra normazione e regolazione*, in VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, 2016, 67 ss. Sul c.d. bilancio partecipativo v. SINTOMER - G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, 2009, *passim*, cui *adde*, con specifico riferimento all'esperienza italiana, DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, 273 ss., e CANAFOGLIA, *La regolamentazione del bilancio partecipativo*, in VALASTRO, *op. ult. cit.*, 185 ss. Su alcune possibili degenerazioni dell'istituto v. di recente BALDUZZI, *Il bilancio partecipativo: cosa abbiamo imparato finora*, in *Vita e Pensiero*, n. 5/2017, 63 ss.; infine, per un'analisi sociologica di alcuni casi concreti (tra cui quello di Porto Alegre, dove lo strumento in esame fu sperimentato per la prima volta) cfr. BASSOLI, *Democrazia diretta. Riflessioni a partire dal bilancio partecipativo*, Roma, 2018, 183 ss.

<sup>13</sup> In questo senso PIETRANGELO, *Il contributo di Internet alla partecipazione popolare: la consultazione pubblica telematica*, in MARCELLI - MARSOCCI - PIETRANGELO (a cura di), *La rete Internet come spazio di partecipazione politica: una prospettiva giuridica*, Napoli, 2015, 70. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche*, cit., 59, nt. 58, individua una base normativa nella legislazione in tema di amministrazione digitale e comunicazione istituzionale, richiamando, in particolare, l'art. 9 CAD, laddove esso stabilisce che le amministrazioni pubbliche «favoriscono

enti muniti di una legittimazione democratica, per così dire, debole, quali le Autorità indipendenti<sup>14</sup>, abbiano poi fatto ricorso anche il Governo e, in una occasione, persino il Parlamento<sup>15</sup>.

Per altri versi l'esigenza, da parte della classe politica, di respingere le accuse di autoreferenzialità talora provenienti dalla "base" è stata soddisfatta grazie allo strumento delle primarie. Queste ultime, nella misura in cui condizionano le candidature e, quindi, la rosa degli eletti, riconoscendo tale potere all'intero corpo elettorale anziché soltanto agli iscritti al partito<sup>16</sup>, vedono di fatto stemperato il proprio carattere endoassociativo e privatistico<sup>17</sup>, avvicinandosi per molti versi ad una sorta di "primo turno" elettorale. La rinnovata centralità degli elettori rispetto alle scelte dei vertici è, altresì, alla base della prassi, adottata dall'attuale partito di maggioranza relativa, di subordinare l'assunzione di determinate decisioni in sede istituzionale al risultato di consultazioni interne, svolte mediante strumenti informatici.

La tendenziale disintermediazione del governo democratico, comune a tutti i meccanismi sin qui richiamati, rende necessario interrogarsi sulla effettiva capacità, da parte della c.d. opinione pubblica, di compiere scelte razionali, resistendo alle molteplici influenze provenienti dai mezzi di comunicazione di massa e, in modo particolare, da Internet.

---

ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini [...] al processo democratico [...] e migliorare la qualità dei propri atti». Senonché, si tratta di una disciplina alquanto generica (*ibid.*, 58), per di più limitata al solo strumento informatico, laddove non può escludersi che, anche nell'immediato futuro, analoghe forme di consultazione possano svolgersi in formato analogico (p. es. mediante la somministrazione di questionari cartacei).

<sup>14</sup> Sul punto v. MARSOCCHI, *op. cit.*, 45 s. Più in generale, sui problemi connessi alla legittimazione democratica delle Autorità amministrative indipendenti v. già CUNIBERTI, *Autorità amministrative indipendenti e Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 26 ss., e G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006, 28 ss., cui *adde*, di recente, DONATI, *Democrazia pluralista e potestà normativa delle Autorità indipendenti*, in *Oss. fonti*, n. 3, 2017, 1 ss.

<sup>15</sup> Cfr. MARSOCCHI, *op. cit.*, 58 ss., la quale ricorda, peraltro, la creazione di un sito apposito ([www.partecipa.gov.it](http://www.partecipa.gov.it)), gestito dal Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>16</sup> Cfr. le classificazioni operate da RUBECHI, *Le primarie dell'Unione: spunti di riflessione*, in *Federalismi*, n. 19, 2005, 2 s.

<sup>17</sup> Sull'abbandono del tentativo, originariamente operato dal Consiglio regionale toscano (legge reg. 17 dicembre 2004, n. 70), di introdurre una disciplina pubblicistica delle primarie v. G. TARLI BARBIERI, *Forma di governo e legislazione elettorale regionale nei più recenti sviluppi*, in ASS. PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI (a cura di), *Quaderno n. 23*, Torino, 2016, 179 ss., ed ulteriore dottrina ivi citata.

## 2. I meccanismi di formazione dell'opinione pubblica

Gli studi di psicologia sociale hanno dimostrato che l'indagine sui processi di formazione dell'opinione pubblica va condotta su due piani distinti, ancorché complementari e ricchi di intersezioni: quello individuale (opinione pubblica come somma delle opinioni dei singoli consociati) e quello collettivo (opinione pubblica come orientamento del gruppo)<sup>18</sup>.

Con riferimento al primo approccio, un fattore determinante sarebbe costituito dalle «credenze»<sup>19</sup>, ossia dalla percezione che il soggetto ha sia dei dati di fatto (tra cui il contenuto dei programmi elettorali e la condotta di chi detiene incarichi di governo)<sup>20</sup> sia delle opinioni altrui. Particolare rilievo avrebbero, a quest'ultimo riguardo, gli orientamenti coltivati dalla maggioranza della popolazione e, ancor più, quelli prevalenti all'interno del gruppo di appartenenza (“le donne”, “gli avvocati”, “i giovani” *etc.*)<sup>21</sup>. Ad essi, infatti, l'essere umano tenderebbe istintivamente a conformarsi, per timore di incorrere (o permanere) in una condizione di isolamento<sup>22</sup>. Un ulteriore impulso al processo di *opinion building* proverrebbe, poi, dal bisogno di ridurre «le molteplicità soggettive di ciò che è giuridicamente e

<sup>18</sup> Su questa dicotomia v. limpidamente MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, Bologna, 2004<sup>2</sup>, 300 s., e, anche per ulteriori rinvii, G. GROSSI, *L'opinione pubblica*, Roma-Bari, 2009<sup>2</sup>, 87 ss., il quale, dopo aver dato conto della passata contrapposizione tra le due scuole di pensiero, ritiene che essa costituisca un «falso dilemma», poiché, se da una parte «non esistono opinioni individuali senza un confronto collettivo», dall'altra «non esiste un orientamento collettivo che non sia il condensato [...] di opinioni individuali» (*ibid.*, 90).

<sup>19</sup> Sulla differenza tra “credenza” e “ideologia” v. CONVERSE, *The Nature of Belief Systems in Mass Publics*, in APTER (a cura di), *Ideology and Discontent*, Glencoe, 1964, 206 ss. Per l'idea che «ciò che l'individuo fa» o pensa si fondi, specie in ambito politico, «non su una conoscenza diretta e certa», bensì «su immagini che egli si forma» («stereotipi») v. già LIPPMANN, *L'opinione pubblica* Milano, 1963 (ed. orig. 1922), 27.

<sup>20</sup> V. in questo senso LIPPMANN, *op. cit.*, *passim*, e CHILDS, *Public Opinion: Nature, Formation and Role*, Princeton, 1965, 110 ss.

<sup>21</sup> Sul fenomeno della «identificazione di gruppo» v. SUNSTEIN, *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, Bologna, 2003, 86, e, anche per i ricchi rinvii ivi contenuti, V. PRICE, *L'opinione pubblica*, Bologna, 2004<sup>2</sup>, 74 s. In dottrina, cfr. ancora CIANCIO, *Il pluralismo alla prova dei nuovi mezzi di comunicazione*, in EAD. (a cura di), *Il pluralismo alla prova dei nuovi mezzi di comunicazione*, Torino, 2012, 37, e, sul c.d. *herd effect*, A. MAZZIOTTI DI CELSO, *Fake news, fake people e società della (dis)informazione*, in *Dir. Uomo*, n. 1, 2017, 60.

<sup>22</sup> La tesi è di NOELLE-NEUMANN, *The Spiral of Silence. Public Opinion - Our Social Skin*, Chicago-Londra, 1984, 61 ss. Cfr., tuttavia, G. GROSSI, *L'opinione*, cit., 154 s., secondo il quale il «clima d'opinione» non inciderebbe necessariamente su ciò che l'individuo pensa, quanto piuttosto su ciò che egli è disposto ad esternare. È evidente che, in ambito politico, questa sfasatura tenderà a ricomporsi nel segreto della cabina elettorale.

politicamente possibile»<sup>23</sup> entro schemi mentali che aiutino a comprenderle e, quindi, a relazionarsi con esse.

Ancora a livello individuale, un rilievo determinante è stato riconosciuto all'emotività, la quale sottrarrebbe alla componente logico-discorsiva uno spazio inversamente proporzionale al livello di istruzione del soggetto, specie qualora questi sia di per sé poco interessato alle questioni su cui è chiamato ad esprimersi<sup>24</sup>. Si tratta di una circostanza che, invero, nelle moderne democrazie appare frequente, sia per il crescente tasso di analfabetismo di ritorno<sup>25</sup> e di analfabetismo funzionale<sup>26</sup>, sia per l'emergere di istanze regolatorie e, quindi, di discipline sempre più settoriali, spesso caratterizzate da un elevato tecnicismo<sup>27</sup>. Basti pensare a questioni come l'uso di determinate sostanze nel ciclo produttivo, il regime di specifiche categorie professionali e il ricorso a pratiche sanitarie d'avanguardia (procreazione medicalmente assistita), oggetto di altrettanti *referendum* che, infatti, non hanno raggiunto il *quorum*<sup>28</sup>.

Sul versante, invece, collettivo, l'opinione pubblica scaturirebbe anzitutto dal confronto dialettico<sup>29</sup> tra le varie opinioni individuali, a loro volta

<sup>23</sup> LUHMANN, *L'opinione pubblica*, in ID., *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978<sup>2</sup>, 89.

<sup>24</sup> In questo senso G. GROSSI, *L'opinione*, cit., 85 ss., che richiama in particolare BLUMER, *Massa, pubblico ed opinione pubblica*, in LIVOLSI (a cura di), *Comunicazioni e cultura di massa*, Milano, 1969, 264. Tale impostazione non è contestata da MAZZOLENI, *La comunicazione*, cit., 300, malgrado la distinzione tra «opinioni» razionali e «atteggiamenti» emotivi, ivi operata, poiché essa sembra esaurirsi in una mera semplificazione nominalistica, a scopo espositivo.

<sup>25</sup> Su questo tema, a cavallo tra sociologia e pedagogia, non è qui possibile soffermarsi neppure sommariamente e si rinvia, pertanto, a S. AVVEDUTO, *La Croce del Sud. Arretratezza e squilibri educativi nell'Italia di oggi*, Roma, 2005, *passim*; FRABBONI, *La scuola rubata*, Milano, 2010, 28 ss.; PIZZINI, *Analfabetismo di ritorno e dintorni*, Roma, 2013, 25 ss. In dottrina, cfr. le considerazioni svolte da LEHNER, *Fake news e democrazia*, in *MediaLaws*, n. 1, 2019, 115 s.

<sup>26</sup> Sul tema v. almeno ALBERICI, *Imparare sempre nella società della conoscenza*, Torino, 2002, 149 ss., e, anche per alcune recenti rilevazioni statistiche, M. D'AGOSTINO, *Sociolinguistica dell'italiano contemporaneo*, in AA. VV., *L'Italia e le sue Regioni*, Roma, 2015, *passim*, reperibile in [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>27</sup> Cfr. sul tema le riflessioni di DI CATALDO, *A che cosa serve il diritto*, Bologna, 2017, 110 ss.

<sup>28</sup> Il riferimento è, rispettivamente, alle consultazioni referendarie del 3 giugno 1990, del 15 giugno 1997 e del 12 giugno 2005.

<sup>29</sup> Al riguardo, è d'obbligo un richiamo alla c.d. «democrazia discorsiva» di HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, 1996, *passim*, la quale a sua volta si pone in continuità con la tesi, argomentata anni prima dal medesimo A., secondo cui l'opinione pubblica non sarebbe che «pubblica argomentazione razionale» (ID., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, 1974 [ed. orig. 1962], 41). Nello stesso ordine di idee, tra gli

sollecitate dall'esigenza di affrontare e risolvere problemi comuni<sup>30</sup>. Tali problemi possono essere, per così dire, auto-evidenti (p. es. la scarsità di cibo, un'occupazione militare nemica), ma più spesso sono posti all'attenzione delle masse da attanti sociali ben specifici: i mezzi di informazione<sup>31</sup> ed i cc.dd. *opinion leaders*<sup>32</sup>, in *primis* politici. Questi, peraltro, non esaurirebbero il proprio ruolo nella fase di "selezione" delle *issues*, bensì ne influenzerebbero la successiva "discussione", agendo sia sui flussi informativi sia sulla loro decodifica da parte degli elettori. Il punto di arrivo di tale processo è un orientamento che, nei modelli democratici, coinciderebbe col miglior compromesso possibile tra quelli originariamente contrapposti (*rectius*, tra i rispettivi sostenitori)<sup>33</sup>. Secondo alcuni Autori, tuttavia, tale esito non sarebbe scontato: qualsiasi opinione, per quanto minoritaria o infondata (si pensi alla pretesa dannosità dei vaccini), alla lunga sarebbe comunque in grado di imporsi sulle altre, qualora venga sostenuta con maggiore zelo e costanza<sup>34</sup>.

---

altri, CRESPI, *The Public Opinion Process: How the People Speak*, Mahwah, 1997, 1 ss., mentre per una panoramica si rinvia a PRICE, *L'opinione*, cit., 34 s.

<sup>30</sup> Sul punto v., anche per ulteriori rinvii, PRICE, *L'opinione*, cit., 41 ss., e G. GROSSI, *L'opinione*, cit., 73 s.

<sup>31</sup> È la nota teoria dell'*agenda setting*, elaborata da MCCOMBS - SHAW, *The Agenda-Setting Function of Mass Media*, in *Pub. Op. Quart.*, n. 36, 1977, 176 ss. Una rassegna dei diversi modelli usati per descrivere l'incidenza dei *media* sull'opinione pubblica è operata da MOY - BOSCH, *Theories of public opinion*, in *Sociology Dept., Faculty Pub. (University of Nebraska - Lincoln)*, 2013, 294 ss., cui *adde* la vicenda esaminata da BENNATO, *L'emergere della disinformazione come processo socio-computazionale. Il caso Blue Whale*, in *Probl. inf.*, n. 3/2018, 396 ss.

<sup>32</sup> Il peso determinante dei *leaders*, non solo come "mediatori" ma anche come veri e propri "costruttori" di opinioni poi condivise dalle masse, è ampiamente riconosciuto in tutti e tre i modelli (*bubble-up*, *two steps flow*, *cascade*) solitamente usati per descrivere il fenomeno: v., anche per ulteriori richiami, SARTORI, voce *Opinione pubblica*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, 1979, vol. IV, 939 s., ed ancora PRICE, *L'opinione pubblica*, cit., 134 s. Analogamente, sull'insufficienza della mera comunicazione delle *issues* al pubblico v. il concetto di *agenda-building* proposto da ENGEL LANG - LANG, *The Battle for Public Opinion. The President, the Press and the Polls during Watergate*, New York, 1983, 60 s.

<sup>33</sup> Su questo profilo v. in particolare BLUMER, *Massa*, cit., 263 s., e MOSCOVICI, *Social Influence and Conformity*, in LINDZEY - ARONSON (a cura di), *Handbook of Social Psychology*, New York, 1985<sup>3</sup>, vol. II, 347 ss. G. GROSSI, *L'opinione*, cit., 135, segnala comunque il permanere di discrete sacche di emotività.

<sup>34</sup> Cfr. MOSCOVICI - LAGE, *Majority Versus Minority Influence in a Group*, in *Eur. Journ. Soc. Psychol.*, n. 2, 1976, 149 ss., i quali, sulla base dei loro esperimenti di psicologia sociale, concludono che «[i]f a minority can influence majority opinion, it is due neither to the competence of the individuals who constitute the minority, nor to their position of leadership, but solely to their conviction and coherence» (p. 172). Per una dettagliata schematizzazione dei

### 3. segue: L'incidenza delle cc.dd. *fake news* sulle scelte elettorali

Alla luce del quadro testé delineato, appare evidente l'effetto distorsivo che talune dinamiche proprie della comunicazione digitale sono in grado di produrre sui processi di *opinion building*. In particolare, la diffusione delle cc.dd. *fake news*<sup>35</sup>, agevolata dal carattere acefalo<sup>36</sup> della Rete e dalla connessa difficoltà tecnica di identificarne gli utilizzatori<sup>37</sup>, non solo tende ad alterare la percezione del reale, ma è, spesso, congegnata per suscitare rabbia e indignazione, così da massimizzare la propria incisività. Un ruolo di primo piano è svolto dagli algoritmi di motori di ricerca<sup>38</sup> e *social newtworks*, i quali, al fine di trarre profitto dalla vendita di *big data* e spazi pubblicitari<sup>39</sup>, tendono ad accattivarsi l'utente chiudendolo in una rassicurante «*filter bubble*»<sup>40</sup>, permeabile soltanto a quei contenuti che, sulla base delle sue precedenti navigazioni, è probabile gli siano graditi. Questa circostanza, insieme alle

---

possibili esiti del confronto pubblico tra opinioni diverse si rinvia a PRICE, *L'opinione pubblica*, cit., 97 s.

<sup>35</sup> Sugli esatti contorni semantici di tale locuzione v. BASSINI - VIGEVANI, *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *MediaLaws*, 2017, 15 s.; PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, n. 1, 2018, 13 s.; M. MEZZANOTTE, *Fake news nelle campagne elettorali digitali. Vecchi rimedi o nuove regole?*, in *Federalismi*, n. 24, 2018, 3. Cfr., infine, la casistica descritta da VOJAK, *Fake News: The Commoditization of Internet Speech*, in *Calif. West. Int. L. Journ.*, n. 1, 2017, 130 ss.

<sup>36</sup> Invero, secondo CIANCIO, *Il pluralismo*, cit., 30, proprio l'«assenza di una autorità di regolazione centrale del flusso dei contenuti» rappresenta il principale tratto distintivo di Internet rispetto a «tutti gli altri strumenti comunicativi».

<sup>37</sup> V. in questo senso PINELLI, «*Postverità*», *verità e libertà di manifestazione del pensiero*, in *MediaLaws*, 2017, 47, e PITRUZZELLA, *op. cit.*, 12.

<sup>38</sup> Cfr. la fortunata locuzione «*Algorithmic Society*», coniata da BALKIN, *Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation*, in *U. C. Davis L. Rev.*, n. 51 (2017-2018), 1149 ss., cui cfr., sul versante dottrinario italiano, le preoccupazioni espresse da CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la Rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, *passim*, e, con riferimento a potenzialità e rischi dei motori di ricerca, BORRELLO, *Alcune riflessioni preliminari (e provvisorie) sui rapporti tra i motori di ricerca ed il pluralismo informativo*, in *MediaLaws*, 2017, 74 ss.

<sup>39</sup> Sul tema v. le considerazioni svolte da PIZZETTI, *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, in *MediaLaws*, 2017, 53; VISCO COMANDINI, *Le fake news sui social network: un'analisi economica*, in *MediaLaws*, n. 2, 2018, 184 ss.

<sup>40</sup> La locuzione, oramai comune in dottrina, è di PARISER, *The Filter Bubble. What The Internet Is Hiding From You*, Londra, Penguin, 2011, *passim*. Cfr. la figura della «*bubble democracy*» elaborata da D. PALANO, *La bolla mortale della nuova democrazia*, in *Il Foglio*, 28 aprile 2017, e da ultimo ripresa, in un quadro più ampio, da PITRUZZELLA, *La libertà di informazione*, cit., 22 s.

funzioni di *sharing* e di *grouping* offerte da numerose piattaforme, finisce per creare tante «*echo chambers*»<sup>41</sup>, in ciascuna delle quali non solo ogni informazione riceve continue conferme, ma l'idea ad essa sottesa (p. es. la dannosità dei vaccini, la disonestà di un certo politico *etc.*) appare sempre maggioritaria e, proprio per questo, persuasiva. A ciò si aggiunge che, nella prassi, molti gruppi di interazione *online* si aggregano proprio attorno ad un certo convincimento, col quale i relativi componenti finiscono per identificarsi, radicalizzandosi<sup>42</sup> e mostrando una disponibilità al dialogo e al pensiero critico sempre più scarsa<sup>43</sup>.

L'incidenza delle *fake news* è massima nelle campagne elettorali (e referendarie), in cui una certa tendenza alla «polarizzazione» degli orientamenti<sup>44</sup> è già, in qualche misura, fisiologica. In tali contesti, la circolazione di notizie ingannevoli avvantaggia quei partiti e quei candidati che, avendo maggiori disponibilità finanziarie, possono accedere a servizi professionali di *social marketing*, vuoi per creare messaggi a sé favorevoli, vuoi per contrastare quelli immessi dagli avversari<sup>45</sup>. In secondo luogo, essa tende a sviare l'attenzione degli elettori dai programmi, trasformando quella che dovrebbe essere una scelta razionale in un'adesione istintiva e, spesso,

<sup>41</sup> Sulle *echo chambers* v. in generale SUNSTEIN, *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, 2017, 39 ss., cui *adde*, sul relativo funzionamento, VISCO COMANDINI, *Le fake news*, cit., 191 ss. L'intera ricostruzione è condivisa, tra gli altri, da PITRUZZELLA, *loc. cit.*, e RAMAJOLI, *I pericoli del marketplace of ideas. Considerazioni sparse a latere di due sentenze della Corte di giustizia in tema di assegnazione delle frequenze radiotelevisive*, in *MediaLaws*, n. 1, 2018, 8, la quale richiama anche la teoria psicologica della c.d. *biased assimilation*, secondo cui gli individui sarebbero inclini ad apprendere le nuove informazioni in modo da confermare (se possibile) i propri convincimenti attuali.

<sup>42</sup> In questo senso CIANCIO, *Il pluralismo*, cit., 36 s., cui *adde*, in letteratura, REGA, *Networking politics: l'attivismo politico intermediato da Facebook*, in MARINELLI - CIONI, *Public screens. La politica tra narrazioni medial e agire partecipativo*, Roma, 2014, 123 ss., e QUATTROCIOCCHI - VICINI, *Misinformation. Guida alla società dell'informazione e della credulità*, Milano, 2016, 63 ss. Sembra, peraltro, indicativa di tale graduale identificazione l'auto-attribuzione o, comunque, specifiche "etichette", come "terraplattisti", "no-vax", "free vax" *etc.*

<sup>43</sup> Sul punto VISCO COMANDINI, *Le fake news*, cit., 196 s., cui cfr. già, con riferimento al settore radiotelevisivo, CIANCIO, *op. ult. cit.*, 17.

<sup>44</sup> SUNSTEIN, *A cosa servono le costituzioni. Dissenso politico e democrazia discorsiva*, Bologna, 2009 (ed. orig. 2001), 17 ss.

<sup>45</sup> Su questa vera e propria frontiera dell'imprenditoria digitale v. VISCO COMANDINI, *Le fake news*, cit., 193 s., cui *adde*, sull'impiego di sistemi di diffusione automatica, M. MEZZANOTTE, *Fake news nelle campagne elettorali*, cit., 11, e A. MAZZIOTTI DI CELSO, *Fake news*, cit., 59 ss. Riteneva rischiosa una eccessiva personalizzazione della propaganda *online* CASTORINA, *Democrazia diretta*, cit., 14 s., il quale ravvisa, più in generale, uno «scadimento del momento elettorale».

poco informata a quanto proposto dalla propria parte politica<sup>46</sup>. Infine, rientra nella comune esperienza che una propaganda politica tanto agguerrita da ricorrere alla falsità tende a dipingere l'avversario come “nemico” assoluto, rendendo difficoltoso agli stessi partiti, una volta approdati in Parlamento, giustificare eventuali alleanze con le altre forze politiche; alleanze che, è appena il caso di osservare, l'attuale sistema proporzionale rende pressoché inevitabili. Sicché, il compromesso tra istanze e sensibilità diverse, che in un regime democratico dovrebbe essere fisiologico, finisce per essere avvertito dagli elettori come un “tradimento”, alimentando in essi sentimenti di disaffezione.

Alla luce di quanto appena osservato, sembra possibile affermare che il contrasto alla diffusione delle *fake news*, quantomeno in ambito politico, sia non soltanto costituzionalmente lecito, ma financo doveroso<sup>47</sup>, al fine di tutelare alcuni interessi primari: da una parte, l'effettività del principio democratico e, quindi, del diritto di voto attivo, *ex artt.* 1 e 48 Cost.<sup>48</sup>; dall'altra, la possibilità, per tutti i cittadini e in egual misura<sup>49</sup>, di «accedere [...] alle cariche elettive» (art. 51 Cost.) e di «concorrere [...] a determinare la politica nazionale» per tramite dei partiti (art. 49 Cost.).

Altri due profili meritano, infine, di essere segnalati. Il primo riguarda quell'ampio filone della disinformazione professionale che punta a depauperare la platea dell'avversario attribuendogli condotte ripugnanti, come

---

<sup>46</sup> La scarsa conoscenza dei programmi effettivamente proposti dai candidati è pacifica in letteratura: v., anche per ulteriori rinvii, M. I. PRETE, *Aspetti metodologici e strategici dell'approccio di marketing politico*, Lecce, Università del Salento, 2015, 33, nt. 4, cui *adde*, con particolare riferimento all'elettorato italiano, D. CAMPUS, *Le conoscenze politiche dell'elettore italiano: una mappa cognitiva*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 1, 2000, 89 ss. Sulle ricadute in tema di equilibri elettorali cfr., poi, VISCO COMANDINI, *op. cit.*, 189.

<sup>47</sup> Della necessità di contrastare la diffusione delle *fake news* non dubita neppure chi, in dottrina, ritiene che il recente interesse per la questione abbia una matrice in qualche misura ideologica e, quindi, di parte: cfr. E. LEHNER, *Fake news e democrazia*, cit., 116, e CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, in *MediaLaws*, 2017, 28 s.

<sup>48</sup> V. puntualmente M. MEZZANOTTE, *Fake news nelle campagne elettorali*, cit., 7, cui cfr., con particolare riferimento al *referendum* costituzionale del 2016, M. MONTI, *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, in *MediaLaws*, n. 1, 2017, 81, testo e nt. 4.

<sup>49</sup> Per la tesi che il concetto di “concorrenza”, *ex art.* 49 Cost., implica una «effettiva parità di chances» tra i partiti v. VIGEVANI, *Art. 49*, in BARTOLE - BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 500. A ciò si aggiunge, naturalmente, l'intollerabilità degli «ostacoli di ordine economico» di cui all'art. 3, c. 2 Cost., a fronte di quanto appena considerato, nel testo, sui maggiori costi delle competizioni elettorali inquinate dalla disinformazione.

la partecipazione ad accordi cospirativi<sup>50</sup>. Invero, tale pratica, oltre a ledere l'onorabilità personale del candidato preso di mira, sembra frustrare la sua stessa libertà di espressione, la quale, forse nell'ambito politico più che in ogni altro, ha poco senso in mancanza di persone disponibili all'ascolto. Per altro verso, il timore di reazioni iper-critiche da parte degli elettori può scoraggiare il parlamentare dall'esercitare la propria libertà di mandato (art. 67 Cost.), anche quando ciò sarebbe necessario per il raggiungimento di accordi con le altre forze politiche e rientrerebbe, quindi, nella fisiologia del pluralismo democratico.

#### 4. L'insufficienza del c.d. *free marketplace of ideas* e le soluzioni elaborate dall'Unione europea

In dottrina è alquanto diffuso il convincimento che il contrasto alle distorsioni poc'anzi delineate necessiti di un intervento normativo, in quanto il modello primo-novecentesco del *free marketplace of ideas*<sup>51</sup>, basato sulla libera circolazione di "tutte" le opinioni (ivi comprese le notizie) in diretta e costante concorrenza tra loro, sarebbe strutturalmente inadeguato alle nuove dinamiche della comunicazione digitale<sup>52</sup>. L'assunto pare condivisibile, per almeno due motivi. *In primis*, la sempre più scarsa diffusione dei *media* tradizionali, la cui accuratezza (a cominciare dalla verifica delle fonti) non è rintracciabile nella maggior parte dei concorrenti digitali<sup>53</sup>. Ciò è ascrivibile a molteplici fattori, come la rapida obsolescenza dei contenuti, la scarsa

---

<sup>50</sup> Sulla diffusione delle teorie cospirazioniste nell'ambiente digitale cfr. PETRONI - MASSA - ANZERA, *Lo specchio di Aletheia. Fake news e politica internazionale*, Roma, 2017, 67 ss.

<sup>51</sup> Com'è noto, la locuzione risale alla *concurring opinion* del giudice DOUGLAS sul caso *United States v. Rumely*, 345 U.S. 41 (1953) ma riassume la tesi esposta, già diversi anni prima, dal justice HOLMES in *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919). Di recente, essa è stata vivacemente criticata da CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione*, cit., 35 s.

<sup>52</sup> In questo senso v., in generale, le considerazioni svolte da PIZZETTI, *Fake news e allarme sociale*, cit., 51; POLLICINO, *Fake News, Internet and Metaphors (To be Handled Carefully)*, in *It. Journ. Publ. L.*, n. 1, 2017, 3 ss., che rimarca sia il carattere oligopolistico assunto dalla Rete, sia la dubbia compatibilità del modello nordamericano con la concezione europea della libertà di espressione; RAMAJOLI, *I pericoli*, cit., 8, che segnala la possibile riduzione del pluralismo informativo derivante dai conflitti d'interesse in cui versino i grandi *Internet service providers*. Per alcuni recenti fallimenti del "mercato" in esame, in corrispondenza di importanti tornate elettorali, v. M. MEZZANOTTE, *Fake news nelle campagne elettorali*, cit., 8 ss., e, soprattutto, VISCO COMANDINI, *Le fake news sui social network*, 198 ss.

<sup>53</sup> Su questi temi v., rispettivamente, M. MONTI, *Fake news e social network*, cit., 83, e LEHNER, *Fake news e democrazia*, cit., 117 ss.

rimuneratività dei singoli *banner* pubblicitari e la competizione con lo *sharing* di milioni di utenti, i quali inducono gli editori a fondare le proprie strategie imprenditoriali sulla “quantità”, piuttosto che sulla “qualità” dell’informazione.

In secondo luogo, occorre considerare la difficoltà, da parte dell’utente medio, di vagliare criticamente l’enorme mole di notizie da cui è bombardato<sup>54</sup>, specie qualora egli diffidi, come spesso accade, delle fonti di informazioni un tempo ritenute sicure, come la Scienza, gli esponenti politico-istituzionali o, appunto, gli organi di stampa<sup>55</sup>.

Sulla scorta di tali considerazioni, ed in vista di alcune importanti scadenze elettorali<sup>56</sup>, nel settembre 2018 le principali imprese del settore hanno sottoscritto lo *EU Code of Practice on Disinformation*, il quale, pur essendo formalmente “auto” regolatorio, è frutto di un lungo negoziato cui hanno contribuito, a vario titolo, tutti gli organi politici dell’UE. Esso prevede, oltre alla rimozione dei contenuti ingannevoli o fuorvianti, la figura del *fact checker*, col compito di orientare i gestori delle piattaforme digitali sia nell’assegnazione di “bollini verdi” alle notizie (ritenute) vere, sia nella individuazione delle fonti più affidabili, alle quali gli algoritmi dovranno assicurare maggiore visibilità. Invero, tale approccio non pare esente da critiche: la ricerca del consenso dei cc.dd. “Signori della Rete” per il governo degli spazi virtuali tende a consolidare, sul versante giuridico, quella posizione di forza che essi, benché privi di legittimazione democratica, già occupano in via di fatto<sup>57</sup>; senza contare che un monitoraggio obiettivo sul grado di implementazione dell’accordo è alquanto arduo<sup>58</sup>. Ciò induce a guardare

---

<sup>54</sup> Così, tra gli altri, POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell’era di Internet*, in *MediaLaws*, n. 1, 2018, 33; PITRUZZELLA, *La libertà di informazione*, cit., 17, che si sofferma sugli ostacoli posti dalla *filter bubble*; DE GREGORIO, *The market place of ideas nell’era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?*, in *MediaLaws*, 2017, 97. Invero, fenomeni quali lo «*Information overload*», il «*Data smog*» e la «*Information Anxiety*», che da essi deriva, sono piuttosto noti in letteratura: v., per tutti, BENNATO, *L’emergere della disinformazione*, cit., 398 ss.

<sup>55</sup> Sul tema v. in generale PINELLI, “*Postverità*”, cit., 47, mentre sullo specifico rapporto tra diffusione di *fake news* e crisi di credibilità dei partiti v. M. MEZZANOTTE, *Fake news nelle campagne elettorali*, cit., 19.

<sup>56</sup> Cfr. la comunicazione congiunta di Commissione ed Alto rappresentante per gli Affari esteri, JOIN(2018) 36 final del 5 dicembre 2018, dove si sottolineava che la lotta alle *fake news* era da ritenersi urgente proprio «*[i]n view of the 2019 European Parliament elections and more than 50 presidential, national or local/regional elections being held in Member States by 2020*» (§ 1).

<sup>57</sup> Sulla inopportunità di consentire a soggetti privati di «incidere negativamente sulla libertà della Rete» v. CIANCIO, *La libertà di informazione, internet ed il terrorismo internazionale*, in *Federalismi*, n. 12, 2015, 5 ss.

<sup>58</sup> Cfr. lo scetticismo di PINELLI, “*Postverità*”, cit., 46 s.

positivamente al più organico *Piano di azione* presentato a Bruxelles lo scorso dicembre, specie laddove esso prevede un deciso recupero di centralità del soggetto pubblico: è, infatti, indicativo di un tendenziale cambio di prospettiva che, dei quattro «pilastri» ivi previsti, soltanto uno si fonda sul coinvolgimento degli operatori economici.

## **5. segue: Tentativi di normazione nazionale e spunti *de iure condendo*. Considerazioni conclusive.**

Il primo tentativo di imporre un controllo pubblico sulle fonti, in modo da evitare la diffusione di notizie deliberatamente false, risale già alla prima bozza dell'art. 21 Cost., la quale autorizzava il legislatore a prevedere «controlli», oltre che «sui mezzi di finanziamento» della stampa periodica, anche «sulle fonti delle notizie» da essa veicolate<sup>59</sup>. Com'è noto, tuttavia, quest'ultimo inciso fu infine espunto, per il timore che potesse avallare prassi censorie, creando così le basi per nuove svolte autoritarie<sup>60</sup>.

Nel 2017, oramai in piena epoca digitale, la questione era tornata all'attenzione del Parlamento grazie a due disegni di legge, di impianto molto diverso tra loro. In particolare, il DDL Gambaro<sup>61</sup> adottava un approccio prevalentemente repressivo, prevedendo, accanto a norme sul diritto di rettifica e sull'«alfabetizzazione mediatica» (artt. 5 e 6), ben tre nuove fattispecie penali (artt. 1 e 2)<sup>62</sup>. Esso, inoltre, introduceva a carico dei gestori

---

<sup>59</sup> La formula era stata approvata ad ampia maggioranza (dieci voti favorevoli, uno contrario e due astensioni), su proposta dell'on. DOSSETTI e col convinto sostegno di uno dei relatori, l'on. BASSO (*Atti Comm. Cost. - I Sottocommissione, Resoconto sommario della seduta di venerdì 27 settembre 1946*, 151 s.).

<sup>60</sup> V. in particolare gli interventi degli onorevoli CEVOLOTTO (*Atti A.C.*, LXXXVIII seduta, 14 aprile 1947, 2855), BADINI CONFALONIERI (*ibid.*, 2857) e GIANNINI (*loc. ult. cit.*). All'epoca, i pericoli della disinformazione (ivi compresa quella a fini propagandistici) furono, tuttavia, lucidamente prospettati dall'on. CAVALLARI (*ibid.*, LXXXVII seduta, cit., 2806 ss.), mentre l'on. RUGGIERO propose un emendamento per rendere i controlli *de quibus* addirittura obbligatori (*ibid.*, 2821 s.). Equilibrata la posizione espressa dall'on. ANDREOTTI, il quale, seppur contrario a verifiche *ex ante* sulle fonti delle notizie, si disse comunque favorevole ad un inasprimento delle sanzioni contro la divulgazione di contenuti che si rivelassero falsi o, comunque, diffamatori (*ibid.*, LXXXVII seduta, cit., 2811 s.).

<sup>61</sup> A.S. 2688, prima firmataria la sen. A. Gambaro. Presentato il 7 febbraio 2017, al termine della legislatura era ancora in attesa di esame da parte delle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia.

<sup>62</sup> «Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico, attraverso piattaforme informatiche» (art. 656-*bis* c.p.), «diffusione di notizie false che possono destare pubblico allarme, fuorviare settori dell'opinione pubblica o aventi ad

di piattaforme un obbligo di «costante monitoraggio» dei contenuti immessi dall'utenza, nonché la rapida rimozione di quelli che gli stessi avessero giudicato «non attendibil[i]» (art. 7). Sul coinvolgimento dei gestori era incentrato anche il DDL Zanda<sup>63</sup>, il quale, tuttavia, si limitava a prescrivere, previa segnalazione degli utenti, la rimozione di contenuti che fossero autonomamente previsti come illeciti (artt. 1 e 2), incoraggiando, al contempo, l'affidamento dei reclami ad organismi esterni di autoregolamentazione, riconosciuti con decreto ministeriale (art. 3). Entrambe le proposte hanno riscosso diverse critiche in dottrina: la prima, in particolare, è stata ritenuta in contrasto con i principi penalistici di offensività, tassatività e determinatezza<sup>64</sup>, mentre nella seconda si è ravvisata l'introduzione di una forma strisciante di censura privata<sup>65</sup>. Nessuna di esse, comunque, ha concluso il proprio *iter*, con conseguente decadenza al termine della XVII legislatura. Proprio in vista del successivo rinnovo delle Camere, peraltro, il Ministero dell'Interno aveva creato un sistema per la segnalazione e la verifica delle *fake news*, affidandolo alla Polizia postale; esso, però, è stato presto dismesso, stante la sua dubbia compatibilità con l'art. 19 PDCP, sulla libertà di manifestazione del pensiero<sup>66</sup>.

La XVIII legislatura sembra caratterizzarsi per un approccio decisamente più cauto: i gruppi di maggioranza, almeno per il momento, non hanno

---

oggetto campagne d'odio e campagne volte a minare il processo democratico» (art. 265-bis c.p.); «diffusione di campagne d'odio o volte a minare il processo democratico» (art. 265-ter c.p.).

<sup>63</sup> A.S. 3001, primo firmatario il sen. L. Zanda. Presentato il 14 dicembre 2017, al termine della legislatura era ancora in attesa di assegnazione alle competenti Commissioni.

<sup>64</sup> Per una ragionata rassegna delle varie posizioni v. MATUCCI, *Informazione online e dovere di solidarietà. Le fake news fra educazione e responsabilità*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, 18 ss., e C. MAGNANI, *Libertà d'informazione online e fake news: vera emergenza? Appunti sul contrasto alla disinformazione tra legislatori statali e politiche europee*, in *Forum Quad. cost. rass.*, aprile 2019, 4 s., cui adde, ancora, FUMO, *Bufale elettroniche, repressione penale e democrazia*, in *MediaLaws*, n. 1, 2018, 5 ss.; F. DE SIMONE, 'Fake news', 'post truth', 'hate speech': nuovi fenomeni sociali alla prova del diritto penale, in *Arch. pen.*, n. 1, 2018, 9 ss.; CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione*, cit., 29 ss.

<sup>65</sup> V., *ex aliis*, M. MONTI, *La proposta del ddl Zanda-Filippin sul contrasto alle fake news sui social network: profili problematici*, in *Dir. comp.*, dicembre 2017, *passim*, e MAGNANI, *op. cit.*, 5, cui cfr. l'analisi, forse più equilibrata ma, comunque, conclusivamente critica, di DE SIMONE, *op. cit.*, 17 ss.

<sup>66</sup> Sui contenuti dell'intervento, denominato "Progetto *Red Button*", v. il comunicato stampa della Polizia di Stato del 18 gennaio 2018, reperibile in [www.commissariatodips.it](http://www.commissariatodips.it). Esso fu criticato, in particolare, da KAYE, *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite per la libertà di opinione e di espressione, in una nota inviata il 20 marzo 2018 al Governo italiano (OL ITA 1/2018), il quale svolse le proprie difese nel successivo mese di maggio.

formalizzato alcuna proposta, mentre le opposizioni sembrano voler attendere l'esito dei lavori di una commissione bicamerale d'inchiesta, di cui hanno proposto l'istituzione<sup>67</sup>. Ciononostante, il tema continua ad emergere nel corso dei dibattiti in Aula<sup>68</sup>, oltre figurare all'interno di una petizione recentemente depositata a norma dell'art. 50 Cost.<sup>69</sup>: indizi, questi, di un bisogno di regolazione ancora diffuso ed attuale. A tale riguardo, la dottrina, non solo italiana, ha ipotizzato numerosi rimedi, i quali oscillano tra un impegno diretto dello Stato, mediante la fissazione di precisi divieti ed obblighi<sup>70</sup>, e una sostanziale "delega" all'autoregolazione dei gestori, anche alla luce della loro particolare capacità tecnica<sup>71</sup>. Non è mancato chi ha sostenuto l'opportunità di

---

<sup>67</sup> A.C. 1056, primo firmatario l'on. E. Fiano. Presentato il 3 agosto 2018, il DDL è in attesa di esame congiunto da parte delle Commissioni Cultura e Trasporti, cui è stato assegnato lo scorso 19 dicembre.

<sup>68</sup> Al Senato v., *ex multis*, gli atti di sindacato ispettivo n. 2-00019, primo firmatario il sen. E. Lannutti (interrogazione in tema di finanza); n. 4-00391, del sen. E. Magorno (interrogazione in tema di produzione agroalimentare); n. 4-01224, prima firmataria la sen. E. Fattori (interrogazione in tema di vaccinazioni); n. 1-00090, prima firmataria la sen. Boldrini (mozione in tema di cure oncologiche). Alla Camera v., invece, le interrogazioni a risposta scritta n. 4/01537, prima firmataria l'on. A. Morani (su alcune condotte addebitate al social manager di un ministero), e n. 4/00243, prima firmataria l'on. S. Pezzopane (sui rischi di disinformazione durante la campagna elettorale per le europee).

<sup>69</sup> Petizione n. 236, a firma del sig. S. Baraldi (Bologna), depositata al Senato della Repubblica il 25 settembre 2018, allo stato in attesa di esame da parte della Commissione Giustizia. In particolare, il documento sollecita l'istituzione di un Osservatorio contro le «fake news in ambito alimentare».

<sup>70</sup> Con tutti i limiti che ogni classificazione comporta, potrebbero dirsi espressione di tale approccio la stesura di *black lists* di siti inaffidabili da parte di Autorità indipendenti (PINELLI, "Postverità", cit., 47); l'obbligo, per i gestori, di segnalare all'Autorità tutti i contenuti controversi (DE GREGORIO, *The market place of ideas nell'era della post-verità*, cit., 104), o di rimuoverli *tout-court* (SUNSTEIN, *Voci, gossip e false dicerie*, Milano, Feltrinelli, 2010, 88, adesivamente richiamato da PINELLI, *loc. ult. cit.*); l'estensione dell'obbligo di rettifica (M. MONTI, *Fake news e social network*, cit., 85 s., e BASSINI - VIGEVANI, *Primi appunti*, cit., 21); il *fact-checking* ad opera di enti pubblici (M. MONTI, *op. ult. cit.*, 88); l'estensione ai *social* della responsabilità editoriale attualmente prevista per i periodici (SULLIVAN, *Call it a "crazy idea"*, in *The Washington Post*, 20 novembre 2016); il divieto di *bot account* (F. PIZZETTI, *Fake news e allarme sociale*, cit., 58); la creazione di una nuova Autorità indipendente col compito di vigilare sugli spazi virtuali (PITRUZZELLA - POLLICINO - QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, Egea, 2017, 88, cui cfr. però la vivace critica di ZANON, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un'"Autorità Pubblica della Verità"?*, in *MediaLaws*, n. 1, 2018, 16 s.).

<sup>71</sup> Tra le proposte più significative figurano: interventi di *fact-checking* e *debunking*, da parte sia di operatori umani che di algoritmi (cfr. M. MEZZANOTTE, *Fake news nelle campagne elettorali*, cit., 16, e VISCO COMANDINI, *Le fake news sui social network*, cit., 208.); la stesura di *whitelists* a cura di agenzie pubblicitarie digitali (*ibid.*); l'uso di algoritmi che privilegino le fonti più affidabili (M. MEZZANOTTE, *op. ult. cit.*, 20) e presentino all'utente anche punti di

intervenire in chiave educativa, sia mediante campagne di alfabetizzazione mediatica sia promuovendo un maggiore *fair-play* tra i partiti, sia, ancora, migliorando la qualità dell'informazione tradizionale<sup>72</sup>. Invero, posto che, naturalmente, nulla impedirebbe di affiancare strumenti diversi, ad esempio secondo criteri di sussidiarietà tra pubblico e privato<sup>73</sup>, resta il fatto che i primi due approcci comportano il rischio, rispettivamente, di creare inammissibili “verità di Stato”, ovvero di legittimare qualcosa che potrebbe diventare molto simile ad una censura privata. Il terzo, invece, avendo carattere *lato sensu* culturale, è destinato a dispiegare i propri effetti soltanto nel lungo periodo. L'abolizione dell'anonimato, che alcuni giuristi hanno ritenuto in linea con la *ratio* dell'art. 21 Cost.<sup>74</sup>, sul piano preventivo non varrebbe comunque a scoraggiare i numerosi utenti che condividono contenuti *fake* perché genuinamente persuasi della relativa veridicità. Laddove, poi, la si volesse valorizzare in funzione sanzionatoria, è evidente che ciò finirebbe per ingenerare, per ciascun *post* (o *tweet*), una platea di responsabili numericamente sterminata, stante l'estrema facilità con cui ogni messaggio può essere a sua volta ri-condiviso.

Tanto considerato in via generale, con specifico riguardo al corretto svolgimento delle campagne elettorali e referendarie sembra, comunque,

---

vista diversi dal suo (SUNSTEIN, *#republic*, cit., 197 ss.); l'instaurazione di una *peer-review* tra utenti, supervisionata dai gestori, sul modello di *Wikipedia* (BASSINI - VIGEVANI, *loc. ult. cit.*); il contrassegno dei contenuti controversi (CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione*, cit., 35). Nel medesimo ordine di idee, diffidente verso ogni potenziale «ostruzionismo regolamentativo» da parte del soggetto pubblico, si è posto da ultimo anche FROSINI, relaz. al seminario *Social network, formazione del dissenso e istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?* (Roma, 29 gennaio 2019), reperibile in formato audiovisivo in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Nella medesima occasione, alcune perplessità verso un modello esclusivamente autoregolatorio sono state manifestate, tuttavia, da B. CARAVITA DI TORITTO, insieme al timore che il silenzio del legislatore sfoci in una situazione di «*far web*».

<sup>72</sup> Cfr., seppur con qualche distinguo, VISCO COMANDINI, *op. cit.*, 209 s.; F. PIZZETTI, *op. cit.*, 55 ss.; CUNIBERTI, *op. cit.*, 39 s.; PITRUZZELLA, *La libertà di informazione*, cit., 27; PINELLI, *loc. ult. cit.*, il quale molto opportunamente rimarca l'esigenza di ricucire, anzitutto, il rapporto tra eletti ed elettori, in modo da sottrarre linfa a certe narrazioni “estreme” della realtà, intrise di sfiducia e di rabbia.

<sup>73</sup> Cfr. in particolare lo schema proposto da PITRUZZELLA, *op. cit.*, 26, nel quale il soggetto pubblico (giudice o *Autority*) interviene, su istanza di parte, soltanto qualora l'utente ritenga che il gestore della piattaforma non abbia assolto ai propri obblighi di rimozione.

<sup>74</sup> Cfr. in particolare BASSINI - VIGEVANI, *Primi appunti*, cit., 21, e PINELLI, “*Postverità*”, cit., 47. In un ordine d'idee almeno in parte diverso sembra collocarsi G. RESTA, *Anonimato, responsabilità, identificazione: prospettive di diritto comparato*, in *Dir. inf.*, n. 2, 2014, 173 ss., che a sua volta richiama, tra gli altri, MANETTI, *Libertà di pensiero e anonimato in rete*, *ibid.*, 139 ss., e RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 389 ss.

esservi spazio per qualche ulteriore ipotesi. Anzitutto, potrebbe pensarsi ad una estensione applicativa della legge n. 28/2000<sup>75</sup> sulla *par condicio*, se non a tutti i siti *web* (molti dei quali sono stranieri), quantomeno a quei *social networks* e a quei motori di ricerca riconducibili a società aventi sede in Italia<sup>76</sup>. Potrebbe obiettarsi - come si è in effetti obiettato<sup>77</sup> - che una tale limitazione della libertà d'impresa sarebbe ingiustificata in un contesto, quello virtuale, in cui non si riscontra la scarsità di risorse propria del settore radiotelevisivo. Senonché, a parte l'esigenza di chiedersi se una simile ricostruzione sia attuale dopo l'*exploit* dei canali satellitari e del digitale terrestre<sup>78</sup>, sembra senz'altro condivisibile quanto affermato da altra parte della dottrina, la quale osserva che alla moltiplicazione delle possibilità di accesso alle notizie, caratteristica di Internet, non è corrisposto un aumento della capacità di attenzione dei cittadini-utenti, né del tempo che ciascuno di essi può materialmente dedicare alla ricerca dell'informazione elettorale<sup>79</sup>. Del resto, l'operatività della *par condicio* "anche" nella Rete era stata inserita dal Governo nella bozza originaria della stessa legge n. 28/2000 e, in un primo momento, era stata giudicata opportuna anche da un ramo del Parlamento<sup>80</sup>.

Un'altra soluzione potrebbe essere rappresentata da una maggiore presenza in Rete della RAI, sul modello della BBC britannica<sup>81</sup>, col preciso obiettivo di produrre contenuti giornalistici di qualità, in grado di controbilanciare la

---

<sup>75</sup> Legge 22 febbraio 2000, n. 28, recante disposizioni «per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica».

<sup>76</sup> Secondo questo criterio, si renderebbe la norma applicabile praticamente a tutti i grandi operatori, da Facebook Italy s.r.l. a Twitter Italia s.r.l., da Google Italy s.r.l. a Microsoft s.r.l. (divisione italiana di Microsoft Corporation, a sua volta proprietaria del motore di ricerca Bing).

<sup>77</sup> M. MEZZANOTTE, *Fake news nelle campagne elettorali*, cit., 23.

<sup>78</sup> Sul tema, che non è qui possibile approfondire, v. almeno le considerazioni di CIANCIO, *Il pluralismo*, cit., 12 ss., la quale rimarca, da una parte, la persistenza di procedimenti amministrativi di «selezione» ed «assegnazione» e, dall'altra, la configurabilità di barriere significative all'ingresso di nuovi concorrenti, diversi da quelli già operanti in analogico, a causa degli elevati costi di gestione.

<sup>79</sup> Lo ha ribadito, da ultimo, POLLICINO, relaz. al sem. *Social network*, cit., cui cfr. già CIANCIO, *op. ult. cit.*, 35, la quale segnala il rischio che l'impossibilità di vagliare l'enorme mole di informazioni offerte da Internet produca addirittura un «calo dell'attenzione complessiva dell'utente», con conseguente «esaltazione del ruolo delle imprese fornitrici dei motori di ricerca».

<sup>80</sup> Cfr. il relativo disegno di legge, come approvato dal Senato in prima lettura (A.S. 4197 del 23 agosto 1999; successivamente registrato, alla Camera, al n. 6483).

<sup>81</sup> V. sul tema VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, 2018, 103 ss.

disinformazione originata dalle *fake news*<sup>82</sup>. Invero, tale strategia si porrebbe in linea con la giurisprudenza costituzionale sull'art. 21 Cost., con particolare riferimento alle pronunce secondo cui tale disposizione fisserebbe non solo il «diritto ad essere informati»<sup>83</sup>, ma anche quello a ricevere un'informazione che presenti un adeguato livello di «obiettività», «imparzialità», «completezza» e «correttezza»<sup>84</sup>. Naturalmente, il successo di tale strategia resterebbe subordinato al rafforzamento dell'autonomia e, quindi, della credibilità dell'Azienda, ad esempio riducendo l'attuale condizionamento politico del Consiglio di amministrazione<sup>85</sup>.

Infine, a ridosso di ciascun *referendum* potrebbe essere utile l'invio, a ciascun nucleo familiare, di una documentazione esplicativa del contenuto del quesito e delle possibili ricadute sull'ordinamento, in modo da consentire anche all'elettore non esperto di diritto di compiere una scelta pienamente consapevole<sup>86</sup>. Alla redazione del suddetto materiale potrebbero essere chiamati a contribuire, congiuntamente, tanto i promotori della consultazione quanto i partiti (o i gruppi parlamentari) che la avversino, sotto la supervisione di un'Autorità indipendente che ne assicuri la veridicità. Detto meccanismo,

<sup>82</sup> Cfr. VIGEVANI, *Fondamento costituzionale e autonomia dei media di servizio pubblico nell'età della rete*, Torino, 2017, 31 ss., secondo il quale il servizio pubblico radiotelevisivo sarebbe una «istituzione di garanzia» nell'era digitale.

<sup>83</sup> In questo senso, *ex multis*, le sentt. Cost. 15 luglio 1976, n. 202; 14 luglio 1981, n. 148; 13 luglio 1988, n. 826.

<sup>84</sup> Così, testualmente, la sent. Corte cost. 24 marzo 1993, n. 112, § 7, annotata, tra gli altri, da CAPOTOSTI, *L'emittenza radiotelevisiva privata tra concessione e autorizzazione*, in *Giur. cost.*, n. 3/1993, 2118 ss., cui *adde*, nel medesimo senso, già la sent. Cost. 6 maggio 1987, n. 153, § 5, con note di CHIOLA, *La licenza per le trasmissioni radiotelevisive verso l'estero*, in *Dir. inf.*, n. 2, 1987, 955 ss., e PADOVANI, *L'incostituzionalità del monopolio statale in materia di trasmissioni radiotelevisive verso l'estero*, in *Leg. pen.*, 1987, 711.

<sup>85</sup> Per un'analisi alquanto critica dell'attuale sistema di *governance* (artt. 45 ss. decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, modificato, da ultimo, dalla legge 28 dicembre 2015, n. 220), anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e del diritto europeo, v. GRANDINETTI, *La governance della RAI e la riforma del 2015*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 848 ss. Per contro, sull'importanza cruciale dell'autonomia dei *media* di servizio pubblico - anche al di là delle specifiche azioni ipotizzate nel testo - v. da ultimo VIGEVANI, *I media di servizio pubblico*, cit., 28 ss.

<sup>86</sup> Invero, il problema della attuale «inadeguatezza delle campagne elettorali e di informazione sui contenuti delle richieste referendarie», così come il rischio che questa si ripercuota «sull'effettiva consapevolezza dell'elettorato al momento del voto» è già noto in dottrina: cfr. CIANCIO, *A proposito dell'ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale*, in EAD., *Persona e "demos". Studi sull'integrazione politica in Italia e in Europa*, Torino, 2010, 304 s. È evidente, però, che la diffusione di *fake news* ne comporta un aggravamento.

analogo a quello attualmente sperimentato in Svizzera<sup>87</sup>, oltre a contrastare la disinformazione potrebbe rivelarsi utile a riportare su basi razionali ed oggettive la comunicazione tra *leader* politici e cittadini, in un periodo in cui essa - si è autorevolmente osservato<sup>88</sup> - sembra dominata da un alto tasso di retorica ed impulsività.

Prima di concludere, paiono utili ancora due brevi considerazioni. La prima è che, a ben vedere, il ricorso agli strumenti di democrazia diretta non è mai privo di inconvenienti. Il Popolo, proprio perché “sovrano”, non è responsabile per le proprie decisioni<sup>89</sup>, neppure quando esse si rivelino sbagliate o, comunque, inique, ad esempio perché volte a favorire uno specifico gruppo sociale a scapito dell’intera collettività<sup>90</sup>, e tale consapevolezza potrebbe indurre gli elettori a compiere scelte, in ipotesi, non sempre adeguatamente ponderate. A ciò si aggiungano gli “effetti collaterali” propri - secondo parte della dottrina<sup>91</sup> - di ogni *referendum*: l’indebolimento del sistema partitico, il rallentamento dell’azione di governo, la tendenza alla «dittatura della maggioranza»<sup>92</sup>. Si tratta di rischi che, se da un canto appaiono

---

<sup>87</sup> Il riferimento è alle «spiegazioni del Consiglio federale», parte integrante del materiale di voto inviato al domicilio di ciascun elettore. Sul tema v. la pagina [www.ch.ch/it/democrazia/votazioni/materiale-di-voto](http://www.ch.ch/it/democrazia/votazioni/materiale-di-voto), a cura della Cancelleria federale.

<sup>88</sup> Cfr., con riferimento alla retorica populista sui “poteri forti”, MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, 377 ss., cui adde PITRUZZELLA, *La libertà di informazione*, cit., 42 ss., il quale si sofferma sull’atteggiamento incostante degli elettori: «[I] partiti hanno perduto la capacità di costruire delle narrazioni che possano tenere uniti gli elettori e poi assicurare una certa stabilità e coerenza alle politiche pubbliche. [...] Lo sciame digitale (come lo sciame d’api) si muove rapidamente senza che sia possibile prevedere dove andrà, fa delle evoluzioni, cambia direzione, si compatta e poi si dissolve, secondo le transeunti aggregazioni degli umori [...] che si propagano nella rete. E alla politica, il più delle volte, non resta che inseguire lo sciame e entrare nelle bolle, assecondandone la polarizzazione e la mancanza di progettualità».

<sup>89</sup> Cfr. in questo senso le considerazioni di V. ONIDA, *Conclusioni*, in CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, 256 ss., da cui G. DI COSIMO, *Art. 1*, in BARTOLE - BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008<sup>2</sup>, 8, trae l’idea che compito del diritto costituzionale sarebbe proprio «limitare e contenere» il potere del popolo.

<sup>90</sup> Cfr. il caso di scuola dell’individuo che «vota per essere pagato senza lavorare», animato da quella che G. SARTORI, *Opinione pubblica*, cit., 946, definisce «irrazionalità catastrofica per l’insieme».

<sup>91</sup> DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, 154 ss.

<sup>92</sup> La locuzione, com’è noto, è di DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, in *Scritti politici di Alexis de Tocqueville*, Torino, 1968, vol. II, 292. In dottrina, con specifico riferimento alla compressione delle istanze minoritarie nei *referendum* di tipo (anche solo “sostanzialmente”) propositivo cfr. CIANCIO, *A proposito dell’ammissibilità*, cit., 302. L’A. sembra guardare favorevolmente ad una loro eventuale introduzione, in alternativa, o in aggiunta, a *referendum*

connaturati al principio democratico e, come tali, ineliminabili, dall'altro non possono che essere accresciuti dalla diffusione di notizie false. Infine, va tenuto presente che l'opportunità di contrastare il fenomeno appena citato sembra trarre ulteriore conferma dal prospettato inserimento, nel testo dell'art. 71 Cost.<sup>93</sup>, di una forma di *referendum* propositivo inedita, la quale, secondo i primi commentatori<sup>94</sup>, una volta entrata a regime potrebbe risultare ancor più incisiva<sup>95</sup> di tutte quelle finora sperimentate.

---

d'indirizzo, al fine di assicurare un effettivo «pluralismo democratico» (*ibid.*, 310). Nello stesso senso le riflessioni maturate, con riferimento ad una recente ipotesi di riforma dello Statuto di autonomia siciliano, da CASTORINA - CIANCIO, *Gli istituti di partecipazione*, cit., 96.

<sup>93</sup> A.C. 1173 (primo firmatario l'on. F. D'Uva), già approvato dalla Camera in prima deliberazione lo scorso 21 febbraio ed ora all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. 1089).

<sup>94</sup> Sul nascente dibattito in materia, così come sull'esatto contenuto del ddl, non è qui possibile soffermarsi col debito approfondimento e si rinvia, pertanto, alle considerazioni di MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi*, n. 23, 2018, 7 ss. (anche con riferimento ad una delle quattro bozze originarie, l'A.C. 726), cui *adde*, più di recente, gli interventi svolti nel corso della tavola rotonda "Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale" (Roma, 1° marzo 2019) da CARNEVALE, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni* e SALERNO, *L'iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, entrambi in *Oss. cost.*, n. 1-2, 2019, rispettivamente a 185 ss. e 218 ss., ed ancora da CHELI, *ibid.*, 180 ss.; LUCIANI, *ibid.*, 200 ss.; PALICISUN, *ibid.*, 210 ss.; DE SIERVO, *ibid.*, 236 ss.

<sup>95</sup> Invero, la sent. Corte cost. 16 maggio 1989, n. 256, § 5 (annotata, tra gli altri, da BARBERA, *Referendum consultivo e limiti dell'"interesse nazionale"*, in *Giur. cost.*, 1989, 1223 ss.; LIPPOLIS, *Regioni, treaty-making power e giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ibid.*, 1206 ss.; BETTINELLI, "Grandi questioni di interesse regionale" e *referendum consultivi regionali*, in *Le Reg.*, 1990, 1292 ss.), prospetta il rischio che persino il meno incisivo degli strumenti referendari, quello consultivo (regionale), possa avere ripercussioni «sull'ordine costituzionale e politico dello Stato». Una preoccupazione analoga, anche se apparentemente meno intensa, ha animato, da ultimo, la sent. Corte cost. 29 aprile 2015, n. 118, § 7.2, come emerge anche dal commento di BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, 2015, 940 ss. Sulla cautela manifestata dal Costituente, non a caso, nella definizione delle occasioni e degli spazi di democrazia diretta v. CASTORINA, *Democrazia diretta*, cit., 9 ss.