



21 SETTEMBRE 2022

L'insindacabilità parlamentare al tempo della democrazia digitale

di Giacomo Palombino

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Granada

L'insindacabilità parlamentare al tempo della democrazia digitale*

di **Giacomo Palombino**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Granada

Abstract [It]: I social network costituiscono uno spazio in cui anche i rappresentanti politici esprimono le proprie opinioni. Questo dato può dar luogo a varie conseguenze, considerato che l'opinione del rappresentante, sulla base dell'art. 68, co. 1, Cost., si colloca in una specifica sfera di garanzie. Proprio quest'ultima, nel corso degli ultimi anni, è stata più volte oggetto dell'interpretazione della Corte costituzionale, la quale ha tentato di definirne il perimetro al fine di intendere quando il parlamentare, esprimendo il suo pensiero al di fuori delle Camere, può ritenersi tutelato dalla prerogativa dell'art. 68, co. 1, Cost. Partendo da questo presupposto, l'articolo vuole riflettere sulla compatibilità dei criteri individuati dalla Corte con i meccanismi della democrazia digitale, dove si assiste a una sempre maggiore esternalizzazione del dibattito parlamentare e dove i rappresentanti danno sempre più sfogo, accanto alla loro funzione prettamente deliberativa, a quella informativa.

Title: Parliamentary Immunity in the Age of Digital Democracy

Abstract [En]: Social networks are a space within which also political representatives express their opinions. That circumstance may produce various consequences insofar as the opinion of the representative, on the basis of Art. 68, para. 1, of the Constitution, falls in the framework of a specific sphere of guarantees. Over the last few years, the latter has been constantly interpreted by the Constitutional Court, which has tried to define its perimeter with a view to understanding under which conditions the parliamentarian, when expressing his thoughts outside the Chambers, is protected by the prerogative provided for by Art. 68, para. 1, of the Constitution. Starting from this assumption, this article aims to reflect on the compatibility of the criteria identified by the Court with the mechanisms of digital democracy, an area where an ever-greater externalization of the parliamentary debate can be observed and the representatives increasingly give vent, alongside to their purely deliberative function, to the informative one.

Parole chiave: democrazia digitale; rappresentante politico; insindacabilità; dibattito parlamentare; libertà di espressione

Keywords: digital democracy; political representative; immunity; parliamentary debate; freedom of speech

Sommario: 1. L'opinione del parlamentare tra comunicazione politica e attività istituzionale. 2. L'opinione del parlamentare nell'art. 68 Cost. e nella giurisprudenza della Corte costituzionale. 3. La crescente esternalizzazione del dibattito parlamentare e l'opinione del rappresentante nella democrazia digitale. 4. I criteri dell'insindacabilità nel contesto digitale. 5. Conclusioni.

1. L'opinione del parlamentare tra comunicazione politica e attività istituzionale

Le piattaforme digitali hanno occupato gran parte dello spazio virtuale in cui si riproducono fenomeni e dinamiche cui, fino a poco tempo fa, si era abituati a partecipare o assistere solo nel mondo analogico¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. P. BILANCIA, *Le sfide informative della democrazia*, in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, n. 2, 2021, p. 29; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La constitución del algoritmo. El difícil encaje de la constitución analógica en el mundo digital*, in A. C. GOMES-B. ALBERGARIA-M. CANOTILHO (a cura di), *Direito Constitucional: diálogos em homenagem ao 80º aniversário de J. J. Gomes Canotilho*, Belo Horizonte: Fórum, 2021.

Tra questi, non vi è alcun dubbio che anche i meccanismi che caratterizzano i sistemi democratici abbiano richiesto (e continuano a richiedere) una vera e propria rilettura, o comunque abbiano fatto rilevare l'urgenza di riflettere su come i processi di digitalizzazione incidano sulle società democratiche, così evidenziando la necessità di verificare come tale impatto possa essere accompagnato e adeguato ai principi che le ispirano².

Ragionando in questi termini, d'altronde, emerge sin da subito come il bilancio degli ultimi anni in tema di "manutenzione"³ della democrazia nella società digitale non sia del tutto positivo. Se è vero, infatti, che l'avvento di internet e delle piattaforme digitali ha originariamente generato la convinzione che il nuovo spazio pubblico (quello virtuale⁴) avrebbe restituito alla società contemporanea uno strumento idoneo a rafforzare i meccanismi democratici (e in particolare quelli di partecipazione), è noto come in molteplici occasioni siano chiaramente emersi significativi profili problematici⁵. Tale constatazione, tuttavia, lungi dal far venire meno la speranza che il digitale possa realmente promuovere una maggiore affermazione della democrazia, sollecita riflessioni volte ad accompagnare il processo di digitalizzazione affinché non solo possa risultare compatibile con i principi democratici⁶, ma, appunto, possa fungere anche da strumento di ulteriore promozione degli stessi⁷.

In questa prospettiva, il presente contributo vuole soffermarsi su un profilo in particolare, quello della tutela dell'opinione del rappresentante politico al tempo della democrazia digitale⁸. Infatti, se è vero che la libertà di esprimere la propria opinione è quella che più chiaramente è stata coinvolta e caratterizzata dai meccanismi della digitalizzazione, la scelta di riflettere sull'opinione del rappresentante (e nello specifico del parlamentare) discende dalla specifica sfera di garanzie in cui la stessa si colloca, sfera che corrisponde alla prerogativa dell'insindacabilità⁹. In particolare, partendo dal dato per cui i social network

² Cfr. A. PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità dei rapporti*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 369 ss.; J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *El internet en la era Trump: aproximación constitucional a una nueva realidad*, in *Estudios en derecho a la información*, n. 9, 2020, pp. 49-84.

³ Si consenta un rinvio a G. PALOMBINO, *La "manutenzione" della democrazia tramite il divieto dell'abuso di diritto*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12, 2020, p. 2610.

⁴ J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *El futuro jurídico de internet: Una aproximación constitucional a la neutralidad de la red*, in *ReDCE*, n. 26, 2016, disponibile in: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5912627>.

⁵ Cfr. D. MESSINA, *La protezione dei dati personali alla luce della vicenda "Cambridge Analytica"*, in *federalismi.it*, n. 20, 2018.

⁶ In generale, cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari-Roma, 2012.

⁷ Cfr. A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Giappichelli, Torino, 2009.

⁸ In generale, sulla rappresentanza, cfr. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017; D. NOCILLA-L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 554; D. NOCILLA, *Situazione rappresentativa e rapporto nel diritto positivo e nelle prospettive di riforma della rappresentanza politica*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1990, fasc. 1, pp. 87 ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004.

⁹ Cfr. T. GIUPPONI, *Art. 68*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 68. In generale, cfr. anche G. CÁMARA VILLAR, *Mandato parlamentario*, in B. PENDÁS GARCÍA-M. HERRERO DE MIÑON (a cura di), *Enciclopedia de las ciencias morales y políticas para el siglo XXI*, Academia de Ciencias Morales y políticas, BOE, Madrid, 2020.

rappresentano uno spazio in cui anche i rappresentanti politici manifestano le loro opinioni e intrattengono, almeno apparentemente, un dialogo diretto e quotidiano con cittadini ed elettori, non ci si può che domandare se un fenomeno di questo tipo incida, ed eventualmente in che modo, sull'attività delle Camere e sulle garanzie che la Costituzione riconosce al rappresentante al momento di esprimersi al di fuori dell'Aula di appartenenza¹⁰.

Quest'ultima precisazione, relativa al luogo in cui si realizza la manifestazione del pensiero, dipende dal dato per cui, al momento di avvicinarsi allo studio dell'opinione del rappresentante politico, si ritiene opportuno sottolineare sin da subito una distinzione utile a circoscrivere il campo della presente indagine. Infatti, da sempre ma ancora di più al giorno d'oggi, è evidente come siano molteplici le sedi o le occasioni in cui i rappresentanti politici si ritrovano ad esprimere pubblicamente il proprio pensiero. Tuttavia, non può di certo ritenersi che quanto il rappresentante manifesta risponda sempre alle medesime logiche e dunque si collochi automaticamente nel medesimo perimetro di garanzie costituzionali¹¹.

Invero, fermo restando che un rappresentante dovrebbe essere chiamato a rispondere del proprio ruolo in tutte le sedi in cui lo stesso decide di diffondere il suo pensiero, è indubbio che, sul piano strettamente giuridico, sia necessario operare una distinzione. Più nello specifico, vanno tenuti distinti i casi in cui ci si trovi di fronte a un soggetto che opera in quanto mero personaggio pubblico¹² e quelli in cui lo stesso manifesta il suo pensiero non solo in qualità di membro di una Camera, ma anche in funzione dei lavori svolti all'interno di quest'ultima.

In linea di principio, tale distinzione dovrebbe corrispondere a un'operazione agevole. Tuttavia, evidenziare la necessità di (e anche la problematicità nel) rilevarla, discende proprio dall'evoluzione della società, nel suo complesso, e dal progresso tecnologico, nello specifico, due fattori, tra l'altro, che vanno osservati su un medesimo piano. Dal '48 ad oggi, oltre ai mezzi cui affidare la veicolazione del proprio pensiero, sono cambiate tanto le modalità tramite cui formulare le proprie opinioni, quanto quelle del pubblico di "riceverle" e relazionarsi, anche alla luce di un livello di interazione impensabile fino a poco tempo fa¹³.

In questa direzione, era inevitabile, e di fatto risulta ormai evidente, che anche il linguaggio della politica venisse investito da queste trasformazioni, e ciò sia dal punto di vista del rappresentante che da quello del suo "pubblico", cittadini ed elettori. Sul punto, sembrano diversi gli elementi utili a confermarlo. Nelle

¹⁰ Su questi temi, cfr. A. MANNINO-S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2019.

¹¹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Einaudi, Torino, 1979; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare (voce)*, in *Enc. diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 178 ss.; S. GALEOTTI, *Garanzia costituzionale (voce)*, in *Enc. dir.*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 490 ss.; V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali (rilievi e prospettive)*, Cedam, Padova, 1972, pp. 87 ss.; in generale, v. anche N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014.

¹² Cfr. A. PAPA, *"Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica*, in *federalismi.it*, n. 1, 2017.

¹³ In generale, cfr. G. GRASSO, *Social network, partiti politici e lotta per il potere*, in *MediaLaws*, n. 1, 2020, pp. 211-216.

dinamiche della forma di governo parlamentare, così come osservate negli ultimissimi anni, la digitalizzazione ha di fatto accompagnato una vera e propria evoluzione del sistema partitico e delle modalità dei membri dei partiti eletti di adempiere al proprio ruolo¹⁴.

Si rifletta, per esempio, sulla personalizzazione dei partiti, laddove già nelle rispettive denominazioni è sempre più frequente leggere i nomi dei rispettivi leader¹⁵. Ciò è il riflesso di un rappresentante che ha visto mutare la propria dimensione “sociale” e acquisire in maniera significativa la veste del personaggio pubblico. D'altronde, non poteva essere diversamente, considerato che proprio la sfera comunicativa del rappresentante ha ampliato il suo perimetro, condizionandone i contenuti, le strategie e, in un certo senso, i programmi. In tal senso, per avere contezza delle evoluzioni generate dalle piattaforme digitali, basta osservare le professionalità richieste, al giorno d'oggi, nelle *équipes* dei partiti politici: il *social media manager*, l'analista del *sentiment*, il *web designer*¹⁶.

Per quanto qui rileva, vuole allora evidenziarsi come tutti questi aspetti siano sintomo non solo di una comunicazione politica in continua evoluzione, ma anche di un'attività parlamentare che acquista nuove forme, nuovi spazi e soprattutto un nuovo linguaggio. In altri termini, si vuole dimostrare come, per quanto risulti evidente che sia soprattutto la mera comunicazione politica e, per così dire, propagandistica a vivere una nuova fase, ciò si rifletta, parallelamente, anche sui lavori delle Camere in senso stretto e dunque sulle modalità del parlamentare di riproporre all'esterno le proprie opinioni legate ai lavori dell'Aula di appartenenza. I tempi più contingentati degli interventi e le parole scelte per comporne il contenuto sono solo alcuni esempi di come l'attività del rappresentante risponda a logiche diverse da quelle, per così dire, tradizionali. L'opinione, infatti, sembra formulata già nell'ottica della sua riproducibilità sulla rete, che si tratti di dover esprimere un concetto ricorrendo a un numero limitato di caratteri o di condividere un video sulla propria pagina *social*.

Tenendo ferma la distinzione descritta e avendo riguardo al contesto in cui il rappresentante si esprime al giorno d'oggi, oggetto del presente lavoro è l'opinione che il parlamentare manifesta in maniera strettamente legata alla sua carica e ai lavori della Camera cui appartiene¹⁷. Più nello specifico, ci si chiederà quali siano le conseguenze della scelta dei rappresentanti politici di affidare alle piattaforme, in maniera

¹⁴ Cfr. M. CALISE, *Il principe digitale*, Laterza, Roma-Bari, 2019; ID., *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2011. Su questi temi, v. anche U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *federalismi.it*, n. 12, 2020, pp. 200-235.

¹⁵ Cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

¹⁶ Cfr. M. BASSINI, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, in *DPCE*, n. 3, 2015, pp. 875 ss.; G. DI COSIMO, *Personale e digitale: le metamorfosi del partito*, in *Forum Quad. Cost. Rassegna*, 2019; G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui social network*, in *Media Lams*, n. 1, 2020.

¹⁷ In generale, cfr. T. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 45 ss.; Cfr. P. DIMUCCIO, *L'insindacabilità dei parlamentari: una introduzione allo studio dell'art. 68, primo comma, della Costituzione*, in *Dir. e soc.*, 1986, pp. 681 ss.

sempre più consistente, la veicolazione di queste opinioni, tenendo conto della particolare dimensione che le stesse occupano all'interno del sistema democratico.

2. L'opinione del parlamentare nell'art. 68 Cost. e nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Non può di certo considerarsi un caso che, negli ultimi anni, la dottrina, soprattutto quella costituzionalistica, abbia dedicato particolare attenzione allo studio della libertà di manifestazione del pensiero. È infatti attraverso la sfera di garanzie dell'opinione, da intendersi in tutte le sue forme, che, dinanzi all'incessante evoluzione della tecnologia, si è instaurato un vero e proprio epicentro della riflessione sullo stato di salute delle democrazie contemporanee. E se da un lato ciò è frutto della particolare rilevanza che la libertà in parola ha da sempre occupato all'interno dell'ordine democratico, già definita «pietra angolare» di quest'ultimo dalla Corte costituzionale¹⁸, dall'altro lato è innegabile che il XXI secolo abbia ulteriormente accentuato tale centralità, soprattutto in funzione dei rischi, o comunque dei profili problematici, che sono emersi sulla scia delle evoluzioni degli ultimi anni.

Tuttavia, se è vero che è mutato il contesto in cui l'opinione viene manifestata e che, di conseguenza, anche la relativa sfera di tutele ha richiesto, e continua a richiedere, una sorta di aggiornamento, tale ragionamento non può che rivolgersi anche a quelle più specifiche garanzie che la Costituzione italiana dedica all'opinione in particolari casi. Si fa riferimento all'art. 68 Cost., il quale individua l'insindacabilità come una prerogativa delle Camere e, di riflesso, dei loro componenti, ovvero accoglie il principio in base al quale i membri del Parlamento non possano essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati «nell'esercizio delle loro funzioni»¹⁹.

La cornice costituzionale a cui si fa riferimento ha vissuto varie evoluzioni, sia sul piano strettamente normativo che su quello giurisprudenziale. Rispetto al primo, si ricordi come il comma in oggetto sia stato modificato nel '93²⁰. Nella formulazione originaria si prevedeva che i membri del Parlamento non potessero essere «perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni», laddove «perseguiti» lasciava intendere una connotazione del principio rivolta esclusivamente alla tutela del rappresentante dinanzi all'esercizio del potere giudiziario²¹.

¹⁸ Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 84 del 1969.

¹⁹ A. MANZELLA, *La prerogativa ex art. 68 della Costituzione. Significato politico-istituzionale dell'istituto*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, II, Roma, Segretariato generale della Camera dei deputati, 1968, 147 ss.; P. DIMUCCIO (a cura di), *L'insindacabilità dei parlamentari. Documentazione sull'art. 68, primo comma, della Costituzione*, Senato della Repubblica, Ufficio prerogative e immunità, Roma, 1985; O. DOMINIONI, *Autorizzazione a procedere e salvaguardia del Parlamento*, in *Pol. dir.*, 1979, pp. 27 ss.

²⁰ L'articolo è stato modificato dalla Legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3.

²¹ In generale, cfr. C. FIORE, *I reati di opinione*, Cedam, Padova, 1972. Su questi temi, v. anche L. D'ANDREA-L. RISICATO-A. SAITTA (a cura di), *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale. Prospettive costituzionalistiche e penalistiche*, Giappichelli, Torino, 2014.

L'attuale formulazione dell'art. 68 Cost., co. 1, invece, stabilendo che i parlamentari non sono «chiamati a rispondere» di opinioni espresse e voti dati, permette di declinare la funzione dell'insindacabilità secondo più profili. In particolare, si pensi a come quest'ultima promuova anche una maggiore indipendenza del rappresentante sia rispetto al gruppo parlamentare di appartenenza, che dinanzi al proprio elettorato. In questa direzione, infatti, il primo comma dell'art. 68 Cost. sembrerebbe fungere da corollario del divieto di mandato imperativo²², restituendo al rappresentante una maggiore autonomia nell'esercizio delle proprie funzioni. In altri termini, la lettera utilizzata dal legislatore in sede di revisione sembra ampliare lo specchio di garanzia, ricorrendo a un'espressione – *chiamati a rispondere* – di senso comune, per così dire, con l'evidente obiettivo di non limitare la tutela dell'opinione del parlamentare solo ai casi sottesi, evidentemente, a un concetto – *perseguiti* – dai confini giuridici ben definiti²³.

Tuttavia, fermo restando che l'attuale formulazione dell'art. 68 Cost. ne ampli, in un certo senso, la portata, non vi è dubbio che la prerogativa dell'insindacabilità abbia svolto e continui a svolgere la sua principale funzione nel campo del principio della separazione dei poteri e dunque miri a evitare che quello giudiziario possa in qualche modo compromettere l'attività del legislativo. È per tali ragioni che l'esercizio della libertà di opinione da parte del rappresentante rispetta un bilanciamento diverso da quello che attiene all'esercizio della medesima libertà da parte di qualsiasi altro individuo, ovvero gode di uno spazio di libertà più ampio, collocandosi in una sfera distinta, per quanto compresa o comunque adiacente, da quella dell'art. 21 Cost.²⁴. Anzi, può affermarsi che l'opinione del rappresentante politico, nella cornice costituzionale che ne disegna il perimetro, non sia soggetta a bilanciamento con altri diritti o situazioni giuridiche costituzionalmente rilevanti²⁵.

D'altro canto, è proprio con riferimento alla corretta configurazione di questa cornice che è possibile introdurre il secondo piano che ha caratterizzato l'evoluzione della prerogativa dell'insindacabilità, ovvero quello della giustizia costituzionale²⁶.

²² C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 1, 2017, pp. 19 ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

²³ Alcuni, tra l'altro, hanno ritenuto che il ricorso al termine “perseguiti” non solo circoscrivesse l'efficacia della prerogativa solamente ai rapporti con il potere giudiziario, ma più nello specifico alla giurisdizione penale, escludendo, cioè, l'operabilità dell'art. 68 anche dinanzi alla giurisdizione civile. In questo senso, cfr. A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948, 117. Cfr. C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 13, in particolare nota 28.

²⁴ Su questi temi, su tutti, v. A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Giappichelli, Torino, 2021.

²⁵ In generale, cfr. A. APOSTOLI, *La giustiziabilità dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, pp. 118-139; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

²⁶ Non si dimentichi, tra l'altro, come su questo piano abbia inciso anche la giurisprudenza europea. Pur non approfondendo tale aspetto, qui si rinvia, tra gli altri, a F.M. PALOMBINO, *Il diritto di accesso ad un tribunale secondo la Corte di Strasburgo e l'insindacabilità parlamentare prevista dall'art. 68, comma 1, della Costituzione italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, vol. 50, n. 3, 2005, pp. 2235-2253.

La Corte costituzionale, infatti, è stata più volte chiamata a dirimere questioni relative all'art. 68 Cost., tutte declinate nella formula del conflitto tra poteri dello Stato²⁷. È quest'ultima la "regola" disegnata dalla Consulta già prima della riforma del '93, quando, con la sentenza n. 1150 del 1988, ha statuito come il ricorso per conflitto di attribuzione, da instaurarsi in funzione di un erroneo esercizio dei poteri, fosse l'unica via di accesso per questioni che adottassero come parametro l'art. 68, co. 1, Cost.

Pertanto, dinanzi a delibere delle Camere che rilevavano un nesso di funzionalità con i lavori dell'Aula di quanto espresso da un loro membro, per quanto l'opinione potesse risultare lesiva di altri diritti o interessi meritevoli di tutela, la magistratura ha da quel momento più volte rimesso la questione alla Corte, domandando quali fossero i limiti entro cui un rappresentante goda della prerogativa in oggetto. Tale conflitto, che secondo alcuni avrebbe dato luogo a una vera e propria «giurisdizionalizzazione» della funzione della Consulta²⁸, ha avuto dunque riguardo a quale opinione del parlamentare dovesse considerarsi protetta dallo "scudo" dell'art. 68 Cost. e dunque sottoposta a un bilanciamento distinto da quello che concerne l'art. 21 Cost.

A ben vedere, la Corte non ha mai assunto una posizione definitiva sul punto, d'accordo con quella visione, promossa dalla medesima Consulta e in un certo senso avvalorata, talvolta, dalla dottrina, per cui i risvolti eccessivamente "politici" di alcune questioni avrebbero dovuto impedire una loro sottoposizione al giudizio di costituzionalità²⁹. In questa prospettiva, è stato da alcuni affermato come l'irresponsabilità giuridica del rappresentante dovesse essere letta in maniera «funzionale al principio dell'irresponsabilità politica», da doversi ritenere solo il corpo elettorale idoneo a realizzare un giudizio sull'operato del parlamentare³⁰.

D'altronde, se fino a un certo momento, accedendo a questa visione, la Consulta ha ritenuto che l'opinione del rappresentante dovesse considerarsi sempre insindacabile e quindi esclusa da qualsiasi schema di bilanciamento, con il tempo si è espressa a favore di una maggiore delimitazione dell'area dell'insindacabilità³¹. Una prima apertura si registra già nell'anno della riforma, grazie alla sentenza n. 443

²⁷ In generale, cfr. G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012; V. CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati: aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, IV, Milano, 1977, pp. 129-147; A. PERTICI, *Controllo di costituzionalità, «forza di legge», accesso alla giustizia*, in AA.VV., *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, ESI, Napoli, 2018.

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

²⁹ In generale, cfr. F. BILANCIA, *Ancora sull'"atto politico" e sulla pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012; cfr. R. DICKMAN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quad. cost.*, 2012.

³⁰ Cfr. V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decritizzazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011; A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006; F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *federalismi.it*, n. 28, 2020, pp. 24-46.

³¹ Cfr. L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 87.

del 1993, in cui la Corte ha affermato che, nelle more di una delibera della Camera di appartenenza, il giudice ha il dovere di adottare una decisione circa la condotta del parlamentare, e dunque sostanzialmente verificare egli stesso quale bilanciamento applicare nella ponderazione tra la manifestazione dell'opinione da parte del rappresentante e la violazione che dalla stessa potrebbe discendere a danno dei diritti di un individuo.

È stato solo nel 1998, però, con la sentenza n. 289, che la Corte ha per la prima volta dichiarato l'illegittimità di una delibera di insindacabilità, fino ad arrivare alle c.d. *sentenze Sgarbi* del 2000, le nn. 10 e 11. È stato rilevato, invero, come queste ultime due pronunce, per quanto non risolutive, abbiano dato inizio a una nuova fase della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità e dunque a una maggiore delimitazione degli elementi chiamati a tracciarne il perimetro³².

In primo luogo, la Corte ha definito la funzione che essa stessa è chiamata a svolgere dinanzi all'impugnazione di una delibera parlamentare, ovvero un esame di quest'ultima che non possa mai sfociare, però, nell'accertamento della configurabilità di un'eventuale fattispecie criminosa, onere che ricade, naturalmente, sempre in capo alla magistratura ordinaria.

Anche sulla base di ciò, la Corte ha provato allora a definire i caratteri del nesso di funzionalità, e cioè quando l'opinione possa considerarsi espressa in funzione della carica parlamentare. In questa direzione, i giudici hanno configurato due principali criteri, e cioè quello spaziale e quello temporale. Relativamente al criterio spaziale, è stato affermato che sia da considerarsi coperta da insindacabilità esclusivamente l'opinione pronunciata all'interno della Camera di appartenenza, ovvero diffusa all'esterno della Camera purché coincidente con quanto affermato durante i lavori della stessa³³. Rispetto al criterio temporale, invece, la Corte ha ritenuto che la ripetizione dell'opinione al di fuori della Camera debba avvenire in un lasso di tempo idoneo a dimostrare l'adiacenza tra la volontà di esprimersi (ai fini, per esempio, di informare l'elettorato circa i lavori dell'organo legislativo) e lo svolgimento dei lavori dell'Aula di appartenenza, i quali possono essere anche successivi al momento della diffusione dell'opinione³⁴.

³² Per un commento, cfr. G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, XXXII, n. 4, 2001, pp. 585 ss.; P. COSTANZO, *La "giurisprudenza Sgarbi" alla ricerca di un punto fermo*, in *Danno e Responsabilità*, n. 4, 2000, pp. 387 ss.

³³ In generale, cfr. L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, pp. 1063 ss.; S. MANNUZZU, *Immunità parlamentari e processo democratico*, in *Pol. dir.*, 1981, pp. 77 ss.

³⁴ Questa adiacenza, cioè, può riscontrarsi anche nel caso in cui l'atto parlamentare sia di poco successivo all'opinione espressa dal rappresentante, ma, contenendola al suo interno, risulti comunque idoneo a configurare un nesso di funzionalità e dunque a garantire l'insindacabilità. È questo l'orientamento accolto dalla Corte costituzionale, la quale «ha effettivamente riconosciuto la possibilità che l'atto funzionale segua alle dichiarazioni esterne, entro un arco talmente compresso di tempo da poter affermare la sostanziale contestualità fra l'uno e le altre». In questa direzione, si rinvia alle sentenze della Corte costituzionale nn. 10 del 2000, 276 del 2001 e 221 del 2006. In dottrina, tra gli altri, cfr. M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 1012.

Ricorrendo alle parole della Consulta, pertanto, da un lato andrebbe fatto valere «un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima»; mentre, dall'altro lato, bisogna di volta in volta verificare che vi sia «una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate, non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale, né un mero contesto politico entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi, né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, pur dibattuti in Parlamento»³⁵. In ogni caso, la Corte ha tentato, negli ultimi anni, di circoscrivere l'area dell'insindacabilità, ritenendo che «il riferimento all'attività parlamentare o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale (pur dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale di per sé a connotarle quali espressive della funzione», dovendosi talvolta declinare in termini di «esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost.»³⁶.

Tuttavia, per quanto le pronunce menzionate sembrano tracciare un sentiero nella giurisprudenza costituzionale sul punto, si sono succedute anche decisioni che dimostrano un orientamento altalenante della Consulta, la quale ha sostanzialmente accolto un approccio *case by case* nell'interpretazione dell'art. 68 Cost. Questi scostamenti, nello specifico, hanno inciso sia sulla definizione dell'elemento temporale, che su quella dell'elemento spaziale³⁷.

Ebbene, per quanto la ricostruzione qui riproposta non possa considerarsi di certo comprensiva di tutte le criticità rilevate dalla Corte relativamente all'art. 68 Cost., l'intenzione è proprio quella di evidenziare come, sul punto, la giurisprudenza non offra una lettura definitiva circa la corretta interpretazione della prerogativa dell'insindacabilità e, in particolare, in merito alla configurazione del nesso di funzionalità chiamato a legare l'opinione del rappresentante ai lavori della Camera di appartenenza. Tuttavia, le riflessioni che seguono vogliono collocarsi proprio nel solco comunque tracciato dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, anche in quanto contraddittoria o altalenante, permette di evidenziare la necessità di riflettere sull'opinione del rappresentante in un contesto, quello digitale, che ne condiziona la formulazione e, in un certo senso, il contenuto³⁸.

³⁵ Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 144 del 2015, la quale rinvia, tra le altre, anche alle precedenti sentenze nn. 55 del 2014, 305 del 2013, 205 del 2012.

³⁶ Cfr., tra le altre, le sentenze della Corte costituzionale n. 144 del 2015, 305 del 2013, 205 del 2012, 39 del 2012, 96 del 2011.

³⁷ Si pensi, per esempio, alla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha ad oggetto opinioni espresse all'interno delle c.d. *buvette*, in particolare la sentenza n. 509 del 2002. Cfr. G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del "nesso funzionale" in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, pp. 1-18.

³⁸ A. MANZELLA, *La prerogativa ex art. 68 della Costituzione. Significato politico-istituzionale dell'istituto*, in *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, II, Roma, Segretariato generale della Camera dei deputati, 1968, pp. 147 ss.; P. DIMUCCIO (a cura di), *L'insindacabilità dei parlamentari. Documentazione sull'art. 68, primo comma, della Costituzione*, Roma, Senato della Repubblica, Ufficio prerogative e immunità, 1985; O. DOMINIONI, *Autorizzazione a procedere e salvaguardia*

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

Sulla base di quanto ricostruito, vogliono evidenziarsi i principali elementi che sembrano poter tornare utili ai fini della presente indagine. In particolare, emerge come l'opinione coperta da insindacabilità possa essere anche quella espressa al di fuori delle Camere, e dunque in sedi che non appartengono ai lavori parlamentari, purché, naturalmente, vi sia un nesso di funzionalità tra quanto il rappresentante afferma e la carica che ricopre; inoltre, deve accertarsi che l'opinione corrisponda a quanto già (o successivamente³⁹) pronunciato all'interno della Camera, durante i lavori della stessa.

A questi elementi se ne aggiunge un altro, che in un certo senso non potrebbe non accompagnare le riflessioni contenute in questo lavoro, e cioè che l'opinione del parlamentare, richiamata dall'art. 68 Cost., possa essere espressa con qualsiasi mezzo idoneo a veicolarla. È questo quello che risulta sia dalla lettera della Carta costituzionale, che dalla giurisprudenza della Consulta, laddove, una volta accolta l'idea per cui l'insindacabilità sia una prerogativa da riconoscere e garantire anche al di fuori delle Aule parlamentari, non sembrano esservi ragioni ostative a ritenere che l'opinione coperta da insindacabilità possa essere manifestata con qualsiasi mezzo e in qualsiasi spazio, analogico o digitale che sia⁴⁰.

Ciò è conseguenza, d'altronde, dei criteri che reggono la tutela della libertà di manifestazione del pensiero. Sembra infatti opportuno ritenere che, pur rispondendo a logiche distinte e dunque collocandosi in due diversi schemi di bilanciamento, l'opinione tutelata dall'art. 68 Cost. non possa che inquadarsi nella medesima sfera della libertà di manifestazione del pensiero, tutelata dall'art. 21 Cost. e riconosciuta a tutti, e così accedere alle evoluzioni che hanno coinvolto quest'ultima dal '48 ad oggi. Anche da un punto di vista, per così dire, sistematico, le garanzie previste dall'art. 68 Cost. sono comunque da inquadarsi nel più ampio perimetro della libertà *ex art.* 21 Cost., proprio perché ne rappresentano un'eccezione⁴¹.

Che possano così definirsi, tra l'altro, sembrerebbe confermato dalla frequenza con cui la Corte costituzionale è stata chiamata a definire i limiti dell'insindacabilità, a dimostrazione, cioè, di come si tratti sempre di esercizio della libertà di manifestazione del pensiero ma che, alla luce di specifiche esigenze espresse dal contesto democratico, la stessa sia da ritenersi meritevole di un maggiore livello di tutela.

del Parlamento, in *Pol. dir.*, 1979, pp. 27 ss.; T.F. GIUPPONI, *I limiti dell'insindacabilità parlamentare nelle sentt. nn. 59 e 133 del 2018. La Corte costituzionale ancora tra forma e sostanza, in vista di una svolta dai confini incerti*, in *Forum Quad. Cost. Rassegna*, 23 febbraio 2019.

³⁹ Su questi aspetti, v. nota 35. Cfr. anche le sentenze della Corte costituzionale nn. 28 del 2005, 221 del 2006 e 420 del 2008. In generale, si veda ancora T.F. GIUPPONI, *Art. 68*, cit.

⁴⁰ Cfr. F. DONATI, *L'art. 21 della Costituzione settanta anni dopo*, in *MediaLaws*, n. 1, 2018, pp. 93-101; cfr. G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, n. 1, 2018, pp. 19-47; cfr. A. LAMBERTI, *L'ambiente digitale: una sfida per il diritto costituzionale*, in AA.VV., *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, pp. 435-461.

⁴¹ In generale, cfr. A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2000, pp. 20 ss.

Detto in altri termini, come emerge dallo studio della giurisprudenza costituzionale sull'art. 68 Cost., è evidente come il quesito sottoposto, di volta in volta, alla Corte risponda sempre a un medesimo dubbio, e cioè se l'opinione espressa dal parlamentare ricada nella sfera dell'art. 21 Cost., e dunque debba soggiacere alle conseguenze normalmente previste dal Codice penale nei casi in cui l'opinione leda diritti altrui, o sia coperta da insindacabilità. Pertanto, ciò che distingue l'opinione, e ne caratterizza la tutela in un caso e nell'altro, è solamente il nesso di funzionalità che, riconducendola a una situazione rappresentativa, le concede un regime di tutela differente.

Ebbene, se si accetta l'idea in base alla quale l'oggetto di tutela dell'art. 68 Cost. sia comunque da collocarsi nel più ampio perimetro dell'art. 21 Cost., sembra potersi affermare che anche l'opinione espressa dal parlamentare attraverso le piattaforme digitali, quando vanti un nesso con i lavori dell'aula di appartenenza, sia coperta dalle garanzie dell'insindacabilità. Quello digitale, infatti, è uno spazio in cui l'individuo è garantito nella libertà di manifestare le proprie opinioni e gli strumenti tramite i quali vi si accede sono di certo ormai da annoverarsi tra i mezzi coperti dalle garanzie costituzionali in materia di esercizio della libertà di manifestazione del pensiero⁴². Pertanto, pur cambiando la *ratio* che ne disegna le garanzie, l'opinione, così come tutti gli elementi che permettono di definirla tale, rendendola "riconoscibile", è sempre la medesima.

In questa direzione, inoltre, se è vero che il progresso tecnologico ha reso necessaria una rilettura dell'art. 21 Cost., ciò dipende dal fatto che a evolversi sia stata l'opinione nel suo complesso, e cioè non solo i mezzi tramite cui veicolarla, ma anche le strategie che ne suggeriscono la formulazione. Anche dalle considerazioni che accompagnano questa trasformazione, invero, non potrebbe allora escludersi quella manifestazione del pensiero destinata a formare e informare l'opinione pubblica, ovvero quella del rappresentante.

La rete internet, dunque, è ormai da considerarsi come uno spazio cui anche quest'ultimo può affidare la veicolazione della sua opinione, nella misura in cui, tra l'altro, le piattaforme digitali costituiscono (o hanno costituito) una vera e propria speranza da un punto di vista dell'evoluzione delle moderne democrazie⁴³, per alcuni una promessa ancora da realizzare, per altri una promessa tradita a causa dei criteri che ne regolano i traffici nonché delle vicende che ne hanno decretato, forse, il fallimento⁴⁴.

I *social network*, infatti, si sono presentati nella realtà delle società contemporanee come gli eredi delle antiche agorà, ovvero degli spazi in cui tutti possono liberamente prendere la parola e instaurare un dibattito con gli altri utenti, compresi personaggi pubblici e, per quanto qui rileva, rappresentanti politici.

⁴² Cfr., in generale, A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, op. cit.

⁴³ Cfr. A. PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità dei rapporti*, op. cit.

⁴⁴ Cfr. D. MESSINA, *La protezione dei dati personali...*, cit.

La rete internet, in questa direzione, sembrerebbe realizzare quel principio che i commentatori greci associavano al concetto di *isegoria*⁴⁵, ovvero l'eguale diritto di tutti, all'interno di una democrazia, di prendere la parola durante le assemblee pubbliche⁴⁶. E ciò vale, si badi bene, nonostante le piattaforme digitali appartengano a soggetti privati⁴⁷, essendo ormai evidente come gran parte del dibattito pubblico si diffonda attraverso queste reti ed evidenziando, così, la necessità di (ri)affermare il rispetto dei principi democratici anche all'interno di queste agorà digitali.

L'avvento di internet e dei *social media*, però, non ha solamente posto nelle mani del rappresentante un nuovo strumento cui affidare la diffusione del suo pensiero, ulteriore a quelli che già esistevano, bensì ha inciso sensibilmente sullo svolgimento dell'attività parlamentare, in generale, e sul panorama in cui il rappresentante, esercitando le sue funzioni, esprime le sue opinioni⁴⁸.

Ragionando in questi termini, la problematica può essere affrontata su due piani distinti, in parte coincidenti. E cioè, da una parte, riflettere sull'utilizzo di nuovi strumenti che, come già accennato, pur generando elementi che, almeno in linea di principio, potrebbero agevolare lo svolgimento della vita democratica, cela anche numerosi rischi, come da tempo evidenziato dalla dottrina⁴⁹. Dall'altra parte, è possibile soffermarsi su un fenomeno cui si sta assistendo negli ultimi anni, o meglio, l'accelerazione di un fenomeno che ha trovato origine già prima dell'avvento delle piattaforme.

Ci si riferisce al dato per cui le Aule parlamentari sembrano sempre più spogliate del dibattito e convertite in un luogo quasi esclusivamente deliberativo, ovvero dedicato alla sola fase della votazione. Detto in altri termini, le Camere corrispondono sempre più al luogo di ratifica di decisioni prese altrove, laddove il dibattito, al contrario, si svolge ormai soprattutto all'esterno delle assemblee.

Ebbene, pur non potendosi questo considerare un elemento nuovo, le piattaforme digitali, in realtà, hanno accelerato questa esternalizzazione del dibattito parlamentare, anzi, l'hanno semplificata⁵⁰, senza tener conto di come le vicende degli ultimi anni l'abbiano anche resa, in un certo senso, necessaria⁵¹. Ciò

⁴⁵ M. FOUCAULT, *Discorso e verità nella Grecia antica*, Donzelli Editore, Roma, 2005, p. 81; M. FOUCAULT, *Il governo di sé e degli altri. Corso al Collège de France (1982-1983)*, trad. it. M. GALZIGNA, Feltrinelli, Milano, 2009, p. 153.

⁴⁶ Cfr. N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Donzelli Editore, Roma, 2008.

⁴⁷ Cfr. M. BASSINI, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi "spazi pubblici" e "poteri privati". Spunti di comparazione*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2021, pp. 43-64.

⁴⁸ Cfr. E. CELESTE, *Social media and politics: the legal value of a tweet*, in *Media Laws*, n. 1, 2020.

⁴⁹ Tra gli altri, v. J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La difesa della democrazia pluralista dinanzi alla paura e alla disinformazione*, in *MediaLaws*, n. 2, 2021, pp. 44-65.

⁵⁰ Sul punto, cfr. D. SERVETTI, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *Media Laws*, n. 1, 2020.

⁵¹ Ci si riferisce, in particolare, alla pandemia di Covid-19 e a come gli strumenti digitali abbiano rappresentato uno strumento imprescindibile in molti ambiti, anche quelli strettamente legati al funzionamento del circuito democratico. Su questi temi, in generale, v. S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3, 2020, pp. 214-252; S. STAIANO (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio al cospetto della pandemia da Covid-19*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *MediaLaws*, n. 2, 2020, pp. 52-80; L. CAVALLI, *Il Parlamento e l'emergenza. Forma di governo, fonti, ipotesi di digitalizzazione*, in *MediaLaws*, n. 1,

dipende dal fatto che il rappresentante sembra prediligere il ricorso alle piattaforme perché, a differenza dei tradizionali mezzi di comunicazione (radio, periodici, televisione), lo spazio digitale è privo di intermediari, elemento che si traduce in molteplici vantaggi di carattere comunicativo⁵², senza pensare, tra l'altro, all'abbattimento dei costi.

La configurazione di queste agorà virtuali, infatti, non è solo una realtà da cui il rappresentante trae benefici, bensì corrisponde (forse soprattutto) anche a un'esigenza espressa da buona parte del corpo elettorale, che rintraccia in questi nuovi strumenti la possibilità di partecipare attivamente al dibattito pubblico ed entrare (almeno apparentemente) in contatto diretto con i rappresentanti.

Da queste considerazioni, giova ribadirlo, discende la riflessione su vari aspetti problematici che la dottrina non ha mancato di sottolineare⁵³. Tra questi rileva, però, anche l'evoluzione dell'opinione del rappresentante, ovvero la trasformazione del modo di quest'ultimo di esprimersi. E non potrebbe essere altrimenti, considerato che l'ambiente in cui un individuo (in generale, ma ciò sembra valere ancor di più per un rappresentante) manifesta il proprio pensiero influenza, inevitabilmente, le logiche e il contenuto di quanto decide di affermarsi pubblicamente. Pertanto, nonostante l'esternalizzazione del dibattito parlamentare non possa considerarsi un fenomeno recente, sembra opportuno ritenere come il progresso tecnologico e le dinamiche della società digitale ne abbiano, da un lato, accelerato la configurazione e, dall'altro, caratterizzato la fisionomia con elementi del tutto inediti⁵⁴.

4. I criteri dell'insindacabilità nel contesto digitale

È alla luce di quanto appena osservato che ci si domanda se il panorama in cui, oggi, il rappresentante politico è chiamato a esercitare le proprie funzioni incida sulla prerogativa dell'insindacabilità e, più nello specifico, se i criteri con cui quest'ultima è stata interpretata e sulla base dei quali ha trovato applicazione possano ancora considerarsi attuali dinanzi ai meccanismi delle democrazie digitali⁵⁵.

In particolare, se è vero, come sottolineato, che le aule parlamentari si sono convertite in una sede esclusivamente deliberativa e che il dibattito ha ormai luogo fuori dal Parlamento e nelle tante agorà che si costituiscono in spazi digitali e disintermediati, ci si chiede se sia ancora attuale ritenere che l'opinione del rappresentante goda della garanzia dell'insindacabilità solamente quando corrisponde a esternazioni

2022, pp. 255-270; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, pp. 558-583.

⁵² Si pensi, per esempio, alle operazioni di *microtargeting*. In generale, v. L. CALIFANO, *Brevi riflessioni su privacy e costituzionalismo al tempo dei big data*, in *federalismi.it*, n. 9, 2017.

⁵³ Si rinvia ancora ad A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, op. cit.

⁵⁴ In termini generali, cfr. D. MESSINA, *Online platforms, profiling, and artificial intelligence: new challenges for the GDPR and, in particular, for the informed and unambiguous data subject's consent*, in *MediaLaws*, n. 2, 2019, pp. 159-173.

⁵⁵ Si consenta un rinvio a G. PALOMBINO, *Società digitale e procedure elettorali: l'abuso del diritto nell'era dello smartphone*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2, 2020, p. 270 ss.

già pronunciate (o, nei termini già esposti, poi ripetute) in aula. Detto in altre parole, nella democrazia digitale, dove il dibattito è sempre più affidato alle esternazioni sulle piattaforme, la domanda è se abbia ancora senso leggere la garanzia dell'insindacabilità in funzione di elementi che non appartengono più al tempo attuale. È infatti evidente che la cornice della prerogativa parlamentare, così come illustrata, sia stata formulata (e riletta in sede giurisprudenziale) sulla base di strumenti, come la stampa cartacea, la radio e la televisione, che, pur continuando ad adempiere alle loro funzioni tradizionali, stanno retrocedendo rispetto all'avanzare di quelli digitali. Nella società contemporanea, infatti, si fruisce del dibattito pubblico principalmente tramite le parole condivise dagli stessi protagonisti del dibattito, dove addirittura i mezzi tradizionali di informazione dedicano sempre più spazio al commento proprio di quello che circola nelle piattaforme⁵⁶.

A questa considerazione se ne aggiunge un'altra, relativa alle modalità della comunicazione politica nella democrazia digitale⁵⁷. Ci si domanda, in particolare, chi sia in realtà a parlare quando il rappresentante esprime un'opinione in un *social network*, chi sia a formulare il pensiero e materialmente a condividerlo in rete. È ormai noto, infatti, che le piattaforme generano l'illusione, in capo all'utente, di entrare in contatto diretto con chi condivide un'opinione, ma in realtà, all'apparente personalizzazione della comunicazione, corrisponde una sua spersonalizzazione, dovuta al fatto che a parlare è una figura professionale nuova e che risponde al nome di *social media manager*. Questa dinamica di spersonalizzazione può creare vari rischi sul piano strettamente giuridico al momento di riflettere sull'opinione del parlamentare⁵⁸. Si pensi al caso in cui il *social media manager* condivida contenuti per errore o formuli il pensiero del rappresentante utilizzando termini capaci di generare un'offesa penalmente rilevante⁵⁹.

Nella presente riflessione, in realtà, si potrebbe provare ad annullare questi rischi paragonando la figura del *social media manager* ad altre già esistenti nell'era "pre-digitale", e in particolare all'addetto stampa⁶⁰. Le differenze tra queste due professioni, però, sono decisive per evidenziare come la figura del *social media manager* si caratterizzi per tutta una serie di peculiarità. Ciò dipende, per esempio, dal fatto che l'addetto stampa faccia comunque riferimento a strumenti informativi che operano come intermediari, la stampa appunto, la quale, al momento di riportare parole espresse dal parlamentare, soprattutto se in aula, era ed è accorta all'utilizzo delle virgolette, proprio onde evitare qualsiasi profilo di responsabilità. Il *social media*

⁵⁶ Detto altrimenti, è interessante notare come i mezzi tradizionali di comunicazione, televisione e stampa, ormai tendano sempre più a informare il pubblico riportando e commentando quello che circola sulla rete ed è prodotto direttamente dai protagonisti del dibattito.

⁵⁷ Cfr. I. MASSA PINTO, *Crisi della rappresentanza e nuove tecnologie tra domanda e offerta politiche*, in *MediaLaws*, n. 1, 2020, pp. 182-187.

⁵⁸ Cfr. I. SPADARO, *Comunicazione politica e democrazia digitale*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, n. 1, 2020, pp. 1-31.

⁵⁹ In generale, Cfr. F. MANTOVANI, *Diritto Penale*, Cedam, Padova, 2015.

⁶⁰ Su questi temi, si rinvia ad A. LAURO, *Siamo tutti giornalisti? Appunti sulla libertà di informazione nell'era social*, in *MediaLaws*, n. 2, 2021, pp. 141-164.

manager, invece, parla in nome e per conto del suo datore di lavoro, anzi la maggior parte delle volte si esprime, certamente sempre per esigenze di strategia comunicativa, attraverso la prima persona, illudendo consapevolmente il pubblico che a parlare sia il rappresentante⁶¹.

Queste considerazioni dimostrano come le nuove modalità e strategie comunicative richiedano forse una rielaborazione dei criteri che, sino ad oggi, hanno segnato l'architettura dell'insindacabilità parlamentare e, soprattutto, la sua applicazione. Perché se è vero che i processi di digitalizzazione cambiano il modo del rappresentante di esprimersi e cambia anche il luogo (che in questo caso è un non luogo) in cui lo stesso si esprime, forse dovrebbe evolversi anche il modo di tutelare, da un lato, la sua opinione e, dall'altro, le situazioni giuridiche che la stessa potrebbe ledere⁶².

In questa prospettiva, è principalmente il nesso di funzionalità che lega l'opinione del parlamentare alla sua funzione che sembra richiedere un aggiornamento, non potendosi più ritenere che lo stesso sia configurabile solo relativamente a quanto espresso all'interno dell'Aula di appartenenza. Un criterio di questo tipo, di fatto, finirebbe con il restringere eccessivamente l'area dell'insindacabilità, facendo sì che l'attività informativa (di certo non la comunicazione politica e meramente propagandistica⁶³), quando comunque relativa ai lavori delle Camere, non possa godere di garanzie adeguate proprio nello spazio, quello digitale, che, nel panorama delle democrazie contemporanee, sta assorbendo la maggior parte del dibattito pubblico⁶⁴. E pur essendo evidente che un'evoluzione di questo tipo rischi di favorire un abuso, da parte del parlamentare, della prerogativa concessagli, così fomentando il timore che si trasformi, più che altro, in un privilegio, non si dimentichi che spetterebbe sempre alla magistratura verificare l'eventuale lesione di diritti altrui e alla Corte costituzionale, eventualmente, di intercettare il più corretto bilanciamento e soprattutto l'inquadramento dell'opinione espressa sotto le garanzie dell'art. 21 o dell'art. 68 Cost..

Proprio la Consulta, tra l'altro, sembra aver gettato le basi per rileggere il criterio spaziale che contraddistingue la configurazione del nesso di funzionalità. In particolare, un esempio è costituito dalla sentenza n. 133/2018, dove si legge che «la Costituzione italiana, stabilendo all'art. 68, primo comma, che i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni, adotta un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere»; ragion per cui «non è da escludere, in astratto, che nel

⁶¹ Si rinvia ancora a Cfr. M. BASSINI, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, op. cit., pp. 875 ss.; G. DI COSIMO, *Personale e digitale: le metamorfosi del partito*, op. cit.; G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui social network*, op. cit.

⁶² Si consenta un rinvio a G. PALOMBINO, *Libertà di espressione e bilanciamento tra diritti: i reati di opinione*, in A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, op. cit., pp. 171-187.

⁶³ G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁶⁴ Cfr. M. GIRAUDDO, *Riflessioni sul ripristino del dibattito pubblico. Fare i conti con le "esternalità costituzionali"*, in *MediaLaws*, n. 3, 2021, pp. 108-123.

sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare».

La Corte costituzionale, in altre parole, nonostante continui a non abbandonare la prudenza che ha caratterizzato tutta la sua giurisprudenza sul punto («non è da escludere, in astratto»), ha comunque dimostrato la necessità, e chissà l'urgenza, di allargare i margini dell'insindacabilità dinanzi a un contesto in evoluzione e, di pari passo, a un rappresentante che sta vedendo mutare la sua stessa funzione, o meglio, le sue funzioni. Infatti, avendo riguardo al fenomeno di esternalizzazione così come descritto, sembra che le democrazie digitali conducano a una combinazione nuova di due funzioni che sono sempre state attribuite al parlamentare⁶⁵, e cioè, accanto a quella prettamente deliberativa e decisionale, quella informativa⁶⁶. Pur essendo fuor di dubbio che i rappresentanti del popolo siano chiamati a informare l'opinione pubblica, la presenza sempre più evidente del rappresentante nelle piattaforme sta facendo sì che la funzione informativa acquisti uno spazio preponderante dell'attività parlamentare⁶⁷.

Ebbene, anche alla luce delle trasformazioni degli ultimi anni, la Corte costituzionale sembra voler ribadire come questa attività informativa corrisponda a una funzione ritenuta imprescindibile nei sistemi democratici. E ciò in quanto l'impegno del parlamentare a “raccontare” e “aggiornare” i cittadini circa i lavori della Camera di appartenenza è una modalità tramite cui formare l'opinione pubblica e rispettare quel diritto ad essere informati che l'elettorato non potrebbe non pretendere dinanzi ai membri dell'Organo costituzionale che è espressione diretta della sovranità popolare. Un «criterio funzionale», dunque, così come stabilito, secondo le parole della Consulta, dalla medesima Carta costituzionale, corrisponderebbe alla modalità più idonea per garantire la funzione del rappresentante in un contesto, quello digitale, in continua evoluzione. Un contesto, detto altrimenti, che pur celando rischi e generando molteplici criticità, sta favorendo l'esplicazione sempre più significativa di una funzione del rappresentante da considerarsi comunque richiesta dai sistemi democratici, fermi restando, naturalmente, i meccanismi di controllo idonei a limitare anche la manifestazione dell'opinione del parlamentare quando manchi un nesso con la sua funzione e si realizzi la lesione di un diritto.

⁶⁵ In termini generali, cfr. R. MONTALDO, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme costituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2019, p. 789 ss.

⁶⁶ In generale, cfr. A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale scientifica, Napoli, 1998; G. CAVAGGION, *La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale*, in *federalismi.it*, n. 1, 2017, pp. 1-27.

⁶⁷ Dato tra l'altro già evidenziato nel 2000 dalla Commissione europea in un libro verde dedicato proprio al futuro della democrazia parlamentare in Europa. Cfr. *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*, consultabile in: https://ec.europa.eu/governance/docs/doc3_en.pdf.

5. Conclusioni

Ragionando in termini di garanzie, sono molteplici le implicazioni di quest'ultima considerazione, anche alla luce non solo degli strumenti cui il rappresentante affida la diffusione della sua opinione oggi, ma soprattutto delle modalità tramite cui ne formula i contenuti⁶⁸. La formulazione dell'opinione, infatti, è sempre più affidata alla raccolta di dati e ai suggerimenti dell'algoritmo (basti vedere la frequenza con cui anche i rappresentanti – o meglio, chi per loro – ricorrono, per esempio, all'utilizzo di *hashtags* o sponsorizzazioni)⁶⁹.

Si badi bene, nel momento in cui ciò avviene per generici fini di comunicazione o propaganda politica, nonostante questo determini chiaramente una serie di conseguenze e di rischi in un sistema democratico (si pensi, su tutti, al tema della verità⁷⁰), non dovrebbero, in principio, entrare in gioco preoccupazioni legate al tema dell'insindacabilità. Tuttavia, nel momento in cui il dibattito parlamentare assume nuove forme e impegna nuovi spazi (quelli digitali, appunto) forse anche l'insindacabilità merita una nuova lettura, nuove ricostruzioni, nuove forme di tutela dei diritti coinvolti nelle dinamiche delle democrazie digitali⁷¹.

Le soluzioni a questi rischi potrebbero rintracciarsi sulla base di diverse prospettive, a partire, naturalmente, dal tema più complesso sul quale ci si interroga da tempo, e cioè la regolamentazione delle piattaforme⁷². Si conoscono, però, le difficoltà di un obiettivo di questo tipo e i limiti del legislatore nel realizzarlo. Sul punto, è del 26 gennaio 2022 la proposta della Commissione europea di approvare una dichiarazione di principi e diritti digitali all'interno dell'Unione; come si legge al suo interno, tale dichiarazione vuole essere anche una guida per i responsabili politici dinanzi alle nuove tecnologie. La proposta parla di ciò ribadendo, tra l'altro, l'importanza dell'accesso a internet come diritto fondamentale⁷³ e come presupposto della partecipazione al dibattito democratico.

⁶⁸ In generale, cfr. P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2018.

⁶⁹ J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, *El derecho constitucional ante la era de ultrón: la informática y la inteligencia artificial como objeto constitucional*, in *Estudios de Deusto*, Vol. 64/2, 2016, p. 239.

⁷⁰ F. BALAGUER CALLEJÓN, "Good Bye Lenin!" - *La cuestión de la verdad en la transición constitucional alemana y su proyección sobre el proceso de integración europea*, in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, n. 2, 2021, p. 19; J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La difesa della democrazia pluralista dinanzi alla paura e alla disinformazione*, in *MediaLaws*, n. 2, 2021; M. BASSINI – G.E. VIGEVANI, *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *MediaLaws*, n. 1, 2017, pp. 11 ss.; O. POLLICINO, *Fake News, Internet and Metaphors (to be handled carefully)*, ivi, pp. 23 ss.; C. PINELLI, "Postverità", *verità e libertà di manifestazione del pensiero*, ivi, pp. 41 ss.; M. MONTI, *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, ivi, pp. 79 ss.; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, ivi, 2018, n. 1, pp. 19 ss.

⁷¹ Cfr. A. PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità dei rapporti*, op. cit.; F.G. PIZZETTI, *Nell'era della rete*, Giappichelli, Torino, 2000.

⁷² In generale, cfr. G. DE MINICO, *Big Data e debole resistenza delle categorie giuridiche. Privacy e lex mercatoria*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2019, pp. 89 ss.

⁷³ In questo senso, è noto come si sia pronunciata autorevole dottrina, su tutti S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit.; ID., *Tecnologie e diritti*, Bologna, 2021. Si ricordi, tra l'altro, come lo stesso A. avanzò una proposta di revisione dell'art. 21 Cost. durante il III Internet Governance Forum, la quale recitava come segue: «Tutti hanno eguale diritto di accedere

In definitiva, tutto questo sembra dimostrare come il processo di digitalizzazione, che è uno dei punti cruciali del *Next Generation EU* e dei Piani nazionali di ripresa⁷⁴, influirà sempre più sui meccanismi della democrazia e della democrazia parlamentare⁷⁵. In particolare, guardando al rappresentante, l'esercizio della sua funzione sta cambiando, ne stanno cambiando le modalità e ne stanno cambiando i luoghi. D'altronde, se è vero che l'opinione dei membri delle Camere richiede la costruzione di una prerogativa irrinunciabile in qualsiasi sistema democratico⁷⁶, è anche vero che, dinanzi alla nascita di tecnologie che fanno proprio dell'opinione il loro principale motore, è forse necessario chiedersi quale sia, oggi, l'interpretazione più adeguata da attribuire alla cornice in cui bisogna garantire l'insindacabilità del rappresentante, a vantaggio non solo di quest'ultimo ma anche delle situazioni giuridiche che la sua opinione potrebbe ledere.

La Corte costituzionale italiana ha già riletto più volte l'art. 68 Cost., dinanzi alla figura di un rappresentante che è cambiata di pari passo con il progresso sociale e tecnologico, un rappresentante che è diventato sempre più personaggio pubblico. La società digitale, forse, richiede allora nuovi bilanciamenti⁷⁷, che tengano conto sia di come il dibattito esca dall'agorà parlamentare per entrare in quella virtuale, sia di come, al momento di esprimere la propria opinione⁷⁸, al giorno d'oggi il rappresentante politico dia maggiore spazio a una funzione diversa da quella strettamente deliberativa ma di cui il contesto democratico richiede comunque l'esercizio, che è quella informativa⁷⁹.

alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale». Il testo della proposta può essere consultato qui: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/232181.pdf>. Nella proposta della Commissione, invece, si fa riferimento a David Sassoli, che, in qualità di Presidente del Parlamento europeo, ha avanzato proposte in questa medesima direzione.

⁷⁴ Il processo di digitalizzazione costituisce uno dei pilastri del PNRR italiano, anche considerato che attraverso la digitalizzazione passano tutti gli obiettivi predisposti dalle strategie di ripresa, dalla riforma della P.A. alla transizione verde. È interessante notare, tra le altre cose e per quanto rileva in questo scritto, che nel PNRR sono previste molteplici azioni a favore della promozione degli strumenti di cittadinanza digitale. Sul punto, si consenta un rinvio a G. PALOMBINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e gli enti territoriali*, in *Centro Studi sul federalismo*, febbraio 2022: <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/research-paper/il-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-pnrr-e-gli-enti-territoriali>

⁷⁵ P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015. Sul tema v. anche M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3, 2015, pp. 275 ss. Su questi aspetti, in generale, cfr. anche C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 325-340; N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, n. 23, 2022, pp. 2-19.

⁷⁶ Su questi temi, cfr. A. SCHILLACI, *Dalla crisi economica alla crisi democratica: la sfida populista alla solidarietà e l'identità europea*, in *federalismi.it*, n. 13, 2020, pp. 15-39.

⁷⁷ Cfr. E. DE MARCO, *Introduzione alla eguaglianza digitale*, in E. DE MARCO (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, 2008, pp. 4 ss.; A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, ivi, pp. 24 ss.

⁷⁸ Cfr. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 3 ss.

⁷⁹ Cfr. P. BILANCIA, *Le sfide informative della democrazia*, op. cit.; A. PAPA, *"Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica*, op. cit.

Come evidenziato al principio di questo lavoro, però, l'evoluzione dell'art. 68 Cost. è avvenuta sulla base di due principali binari, e quindi, se da un lato la giurisprudenza costituzionale continuerà a (tentare di) fornire interpretazioni adiacenti con il contesto di riferimento, dall'altro lato, chissà, tornerà anche, come nel '93, il turno del Parlamento⁸⁰. Saranno forse proprio i rappresentanti, acquisita una nuova consapevolezza della loro sfera comunicativa, a dover rileggere la prerogativa dell'insindacabilità e a riconfigurarne il perimetro sulla base dei criteri e dei meccanismi, quelli digitali, che oggi caratterizzano i sistemi democratici.

⁸⁰ In termini generali, si rinvia a A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Giuffrè, Milano, 2004.