

Il Parlamento e la *Information Communications Technology* (ICT)*

di Chiara Bergonzini

30 aprile 2019

SOMMARIO: 1. Introduzione: la peculiare posizione costituzionale del Parlamento in relazione al principio di pubblicità – 2. (segue) L'inafferrabile nozione di "opinione pubblica" – 3. Nuovi nomi per antichi principi: dalla pubblicità dei lavori all'*e-parliament* – 4. Il web come opportunità. La trasparenza dell'attività parlamentare, tra ottimi risultati e qualche perplessità – 5. Il web come sfida: un Parlamento interattivo? – 5.1. *Delimitare il campo: i Media civici digitali* – 5.2. *L'interazione con le Commissioni parlamentari. I primi esperimenti del Senato nella XVII Legislatura* – 5.3. (segue) *Le nuove Linee guida del Senato per le Consultazioni pubbliche* – 6. Conclusioni: non è un *e-parliament* per giovani

1. Introduzione. La peculiare posizione costituzionale del Parlamento in relazione al principio di pubblicità

Ragionare della posizione del Parlamento in relazione all'opinione pubblica ai tempi del web richiede, innanzitutto, una brevissima introduzione di contesto, che nei suoi elementi fondamentali richiama nozioni tanto note da risultare ovvie mentre, per alcuni aspetti, (ri)apre prospettive di riflessione tutt'altro che scontate.

Dal primo punto di vista pare quasi pletorico osservare che il Parlamento è l'unico, tra gli attori della forma di governo, cui la pubblicità è espressamente *imposta*, come «garanzia costituzionale della non separatezza tra assemblee elettive e popolo»¹: in forma piena per i lavori di Assemblea dall'art. 64, co. 2, Cost., e secondo le norme dei regolamenti di ciascuna Camera per le altre sedi, secondo il dettato dell'art. 72, co. 3, Cost.².

Il tema è da sempre all'attenzione della dottrina, che ha esplorato soprattutto le ricadute procedurali della seconda disposizione citata, ragionando in particolare sul punto di bilanciamento tra rispetto del principio costituzionale ed efficienza/funzionalità dei lavori. In sintesi, mentre è indubbio che le eccezioni al principio di cui all'art. 64, co. 2, Cost., pur espressione dell'autonomia delle Camere (cfr. Corte cost., sent. n. 231/1975, p.to 6 *Diritto*), debbano essere limitate a casi

* Il testo riproduce la relazione svolta al Seminario *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del Web*, tenutosi presso l'Università degli Studi Roma Tre - Dipartimento di Giurisprudenza il 30 novembre 2018.

¹ A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario Branca*, 3. Per l'implementazione dei principi nei regolamenti parlamentari cfr. V. DI CIULO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 5° ed. 2013, 58 ss. e 345 ss.

² L. GIANNITI - C. DI ANDREA, *Art. 64*, In R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, 1235.

eccezionali³, diversi studi si sono concentrati sul regime di pubblicità previsto per le Commissioni⁴, in cui all'esigenza di sorvegliare l'andamento dei lavori si contrappone, secondo la maggioranza dei commentatori, quella di lasciare alle sedi ristrette un margine di flessibilità, ritenuta necessaria per raggiungere in esse «accordi e consensi anche al di fuori di un pieno controllo dell'opinione pubblica»⁵.

2. (segue) L'inafferrabile nozione di "opinione pubblica"

Il secondo profilo introduttivo, che invece come accennato apre prospettive di analisi tanto suggestive quanto difficili persino da delimitare, è la definizione di "opinione pubblica", attraverso la quale dovrebbe essere possibile individuare l'"interlocutore" degli organi costituzionali. Oggetto di riflessioni teoriche sin dagli albori della filosofia politica⁶, tale nozione ha ovviamente acquisito crescente importanza dagli inizi del XX secolo, con l'avvento dei partiti di massa e la progressiva diffusione dei *mass media*. Già nel 1906, Ignazio Brunelli osservava che:

«e nel Parlamento, e nei giornali, e nei comizii, e negli intimi conversari, una era ed è la conclusione: quando la pubblica opinione, vuole o disvuole contrariamente al governo o ai governati, è giocoforza per l'uno o per l'altro cedere e sottomettersi.

Ciò non ostante noi non sappiamo dire che cosa sia realmente questa decantata pubblica opinione. Anzi ci è persino lecito chiedersi se realmente essa esista, o non sia piuttosto un nome vano al quale non corrisponda qualche cosa di concreto»⁷.

All'esito di una dissertazione che spazia dai tentativi dottrinali ottocenteschi di definire e determinare la pubblica opinione, all'analisi dell'atteggiamento di Bismarck e Cavour di fronte ad essa, per concludersi con un'indagine comparata «in altri Stati a forma parlamentare (Francia, Belgio, Inghilterra)» e sugli «organi» della pubblica, la conclusione di Brunelli resta interlocutoria: «noi diciamo di credere all'esistenza di una pubblica opinione. È difficile, per non dire impossibile, dare, di essa, una definizione scientificamente esatta, per essere il suo contenuto indeterminato ed indeterminabile»; motivo per cui «ci contenteremo di chiamare "pubblica opinione" il

³ Riscuote ampio consenso, ad esempio, la tesi che la possibilità di deliberare sedute segrete, pur esplicitamente prevista, non sia estensibile al procedimento legislativo: cfr. L. GIANNITI - C. DI ANDREA, *ivi*, 1236.

⁴ Cfr. tra i più recenti e con ampie indicazioni bibliografiche, M. RUBECHI, *La pubblicità dei lavori nelle Commissioni parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016; P. CARETTI - M. MORISI (a cura di), *La pubblicità dei lavori in prospettiva comparata. I. L'Italia - Ricerca Seminario Studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi"*, 2014, in *centrostudiparlamentari.it - Ricerche*.

⁵ L. GIANNITI - C. DI ANDREA, *Art. 64*, cit., 1236, i quali, riportando la critica (minoritaria) secondo cui «così vengono a sfuggire al controllo della pubblica opinione momenti di elaborazione di importanti scelte», sottolineano che comunque «non si può impedire alle stesse [Commissioni] l'uso di strumenti informali (si pensi alle riunioni degli Uffici di Presidenza e dei comitati ristretti) privi di ogni tipo di rendicontazione e quindi di pubblicità».

⁶ Per una panoramica v. N. MATTEUCCI, voce *Opinione pubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXX, 1980, in *jusexplorer.it*, e, approfonditamente, l'ormai classico J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, trad. it. Roma-Bari, 8° ed. 2001. Per una ricostruzione dalla prospettiva della Scienza della comunicazione, v. V. PRICE, *L'opinione pubblica*, trad. it. Bologna, 2° ed. 2004.

⁷ I. BRUNELLI, *Della pubblica opinione nello Stato moderno*, Torino, 1906, 10.

complesso delle idee e dei sentimenti comuni alla grandissima maggioranza degli uomini in un dato paese e relativamente ad un dato argomento di interesse per lo più generale»⁸.

Nell'indeterminatezza della definizione, Brunelli intuisce tuttavia due coordinate fondamentali per il diritto pubblico, che suonano oggi particolarmente attuali. Egli precisa infatti che, se da un lato l'opinione pubblica «non può essere considerata come un *potere* dello Stato, in quanto che, del potere, le manca l'organizzazione giuridica, e quindi il diritto ad agire in maniera diretta e ordinata sull'indirizzo della cosa pubblica», dall'altro lato essa è però «*forza politica* che si sprigiona da tutti i fenomeni e i fattori della vita sociale senza distinzioni di sorta; la quale forza, agendo o reagendo, influisce potentemente sulla vita dello Stato specialmente costituzionale»⁹.

Ed è proprio dal progressivo avvicinamento – che ai nostri giorni si è avvicinata pericolosamente alla sovrapposizione – tra i due profili del *potere dello Stato* e della *forza politica* che prendono le mosse, sostanzialmente, gli studi successivi, inevitabilmente attratti nelle aree di ricerca della Sociologia, delle Scienze politiche e della Scienza della comunicazione dall'evoluzione degli strumenti di rilevazione, a partire dalla demoscopia.

Così, Nicola Matteucci, quasi un secolo dopo il lavoro di Brunelli, giunge ad individuare tre caratteristiche dell'opinione pubblica: in primo luogo, essa è «un atteggiamento razionale e critico per il controllo del governo; e quindi non coincide mai con il potere [...]. In secondo luogo, non ci deve essere un controllo da parte del governo dei canali di comunicazione, che sono appunto gli strumenti della formazione dell'opinione pubblica [...]. In terzo luogo, è necessaria, allo stato diffuso, una cultura che si ispiri al razionalismo critico [...]; e quindi una lettura lontana tanto da fideistici ideologismi, quanto dell'abitudine a vedere, dietro ogni opinione, solo un interesse mascherato o camuffato, perché questo impedisce il dibattito razionale e conduce al sofisma politico»¹⁰.

Ancora, Vincent Price, in apertura di uno degli studi più noti sul tema, non solo rileva che «sebbene sia utilizzato assai di frequente, il concetto di opinione pubblica resta controverso», ma poco dopo aggiunge: «riconoscere che una definizione generalmente accettabile del concetto è probabilmente fuori portata non vuol tuttavia dire che esso sia globalmente senza significato. Il termine continua ad essere impiegato nella ricerca, negli scritti che riguardano il governo e nelle spiegazioni del comportamento sociale, tanto di carattere scientifico che di altra natura. E il fatto che venga normalmente utilizzato costituisce una sicura testimonianza della sua significatività. Per comprendere il concetto di opinione pubblica dobbiamo conoscere i diversi contesti ai quali è applicato»¹¹.

Questi appunti, per quanto brevissimi, paiono tuttavia sufficienti ai fini delle riflessioni che seguono, perché consentono di evidenziare che l'attuale evanescenza del confine fra potere e opinione – in altri termini, lo slittamento della legittimazione

⁸ I. BRUNELLI, *ivi*, 89, corsivo non testuale.

⁹ I. BRUNELLI, *ivi*, 90, corsivi testuali.

¹⁰ N. MATTEUCCI, *Opinione pubblica*, cit., par. 5. È appena il caso di sottolineare come la seconda e la terza caratteristica risultino particolarmente in crisi oggi, a seguito della diffusione dell'accesso al web e della moltiplicazione sia degli strumenti di comunicazione diretta a disposizione dei *policy makers* sia delle fonti di informazione, che richiederebbero uno sforzo costante di verifica dell'affidabilità.

¹¹ Per tutti, V. PRICE, *L'opinione pubblica*, cit., 7 e 11.

politica dalla rappresentanza (e dai suoi meccanismi di funzionamento e controllo) ai sondaggi e agli indici di gradimento, per i quali il web è uno strumento di potenza inimmaginabile fino a pochi anni fa – rende necessaria, dalla prospettiva del diritto costituzionale, non solo cautela metodologica, ma soprattutto la consapevolezza che, anche nell'era del web 2.0, la legittimazione politica è ancora questione ben diversa dalla legittimazione istituzionale; e se la prima pare ormai acriticamente identificata, *in primis* dalla classe politica, con la "popolarità *social*", la seconda dovrebbe invece restarne ben distinta. Proprio dalla conseguente distinzione tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale deriva, appunto sul piano metodologico, la scelta di concentrare l'attenzione solo sulla seconda, tralasciando quindi l'analisi dell'uso che i politici fanno delle ICTs durante le campagne elettorali e, successivamente, per mantenere/incrementare la propria *web reputation*.

Da ultimo, pur nella perdurante assenza di una nozione pienamente soddisfacente (e condivisa) di opinione pubblica, se ne può quantomeno ricavare una delimitazione in negativo: nel senso che essa, se non può essere più ristretta né al corpo elettorale, né alla popolazione più o meno attiva¹², d'altra parte non dovrebbe essere mai identificata con la *network society*, anche per la scomparsa dei confini geografici (per cui l'opinione pubblica è oggi potenzialmente globale, quindi troppo ampia per potersi considerare l'"interlocutore" degli organi costituzionali italiani).

Il che, a sua volta, sembra produrre ragguardevoli conseguenze su almeno uno dei profili rilevanti ai fini di questa indagine, cioè l'interattività (su cui v. *infra*, par. 5): un'eventuale implementazione di questo profilo dell'attività parlamentare *online* dovrà necessariamente sciogliere il nodo di "quale opinione pubblica" (quale target di utenti) far interagire. È chiaro, infatti, che la targetizzazione¹³ condiziona in modo determinante l'esito dell'interazione, rendendo la prima una fase cruciale dell'impostazione stessa della funzione.

3. Nuovi nomi per principi antichi: dalla pubblicità dei lavori all'*e-parliament*

La peculiare posizione costituzionale del Parlamento (in sintesi: unico *obligato* alla pubblicità dei propri lavori e luogo naturale della competizione politica) ha stimolato negli ultimi anni una serie di studi, spesso interdisciplinari, relativi proprio all'impatto di Internet sull'Istituzione, cui si deve anche il diffondersi di una nuova terminologia "tecnica": dall'*e-government* all'*e-parliament*, all'*e-democracy*¹⁴, l'impressione di chi si avvicina a questo tipo di analisi è che l'avvento del web, e in particolare del web 2.0, abbia prodotto una sorta di rivoluzione tecnologica sia

¹² Per le nozioni di «pubblico votante» e di «pubblico attivo», cfr. ancora V. PRICE, *ivi*, 50-51.

¹³ A proposito della quale cfr. C. SUNSTEIN, *Republic.com*, ed. it. Bologna, 2003.

¹⁴ Sulla distinzione tra le espressioni e l'evoluzione del concetto di *e-parliament* v. P. CARRARINI, *L'esperienza dell'e-parliament*, in S. BENTIVEGNA (a cura di) *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in Internet*, Milano, 2012, 165 ss. Per quanto qui interessa, l'Autrice – con ampi riferimenti alla letteratura specializzata – rileva che *e-parliament*, in prima battuta, «può essere inteso come l'esito del percorso di adattamento dell'istituzione parlamentare alle nuove tecnologie della comunicazione, individuabile sul fronte del miglioramento delle sue funzioni principali» (165).

all'interno delle Camere, sia nel loro rapporto con l'esterno, sviluppatosi a partire dall'attività di resocontazione¹⁵.

In disparte la questione – a sua volta definitoria e di sistema, perciò impossibile da affrontare in questa sede – relativa alla configurabilità della cd. *e-democracy*¹⁶, la prima impressione viene tuttavia almeno in parte mitigata se si osserva più da vicino l'evoluzione del rapporto tra Parlamento e Internet, che inizia nel 1996 con l'inaugurazione del sito web del Senato, seguito l'anno successivo dalla Camera¹⁷. Sin dagli esordi, infatti, l'avanzamento sul fronte delle tecnologie digitali è stato sì ampiamente sfruttato dalle Camere italiane, ma non tanto per introdurre novità strutturali, quanto per implementare prima e perfezionare poi la più tradizionale delle funzioni, cioè la pubblicità dei lavori, e per rendere sempre più accessibili gli archivi parlamentari, ormai quasi interamente digitalizzati. Dal primo punto di vista, il risultato è che oggi – oltre alla pubblicazione *online* (anche in corso di seduta) dei resoconti stenografici delle sedute d'Aula, peraltro disponibili in diversi formati – è possibile seguire tramite le WebTv tutti i lavori di Assemblea e le audizioni formali svolte presso le Commissioni permanenti, che poi restano disponibili nell'apposito archivio. Dal secondo punto di vista, pur con qualche disomogeneità dei siti istituzionali, è inoltre possibile effettuare ricerche sugli atti parlamentare addirittura a partire dal Regno d'Italia, ed è consultabile *online* una parte rilevante degli Archivi storici. Entrambi i siti, inoltre, contengono in home page un link diretto ai rispettivi progetti *OpenData* e a diversi altri progetti collaterali, tra cui merita segnalazione, proprio in chiave di pubblicità/conoscibilità (non solo dei lavori), il nuovo Ufficio Valutazione Impatto delle politiche (UVI), istituito nel 2017 presso il Senato.

Nello stesso periodo (1999) è stata inaugurata la prima versione della piattaforma integrata *Normeinrete*, che si è nel tempo consolidata nell'attuale *Normattiva*, ormai divenuta il database istituzionale per la ricerca delle fonti normative. L'apertura verso l'esterno da parte del Parlamento italiano è proseguita nelle legislature successive, e in particolare nella XIV e XV: si tratta della cd. «seconda fase», «connettiva o di *networking*»¹⁸, in cui sono state appunto rafforzate le connessioni con le istituzioni internazionali e tra le Camere stesse, attraverso la creazione del portale *parlamento.it*.

¹⁵ In generale, sul tema, cfr. F. FABI, *Evoluzione della strumentazione tecnica e informatica a supporto dell'attività di resocontazione*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2008, 909 ss.; sull'evoluzione del linguaggio, interessanti le osservazioni di C. IONTA, *Aspetti linguistici ed evoluzione tecnologica dell'attività di resocontazione parlamentare*, *ivi*, 2010, 73 ss.

¹⁶ Su cui si rinvia a M. NISTICÒ - P. PASSAGLIA, *Internet e Costituzione*, Torino 2014, e in particolare a A. VALASTRO, *Internet e strumenti partecipativi nel rapporto fra privati e amministrazioni*, 245 ss., che assume la tesi (condivisa da chi scrive) secondo cui «la democrazia elettronica non esiste: esiste piuttosto un'azione pubblica che sceglie i mezzi più adeguati per realizzare i propri obiettivi, orientandone l'utilizzo verso il modello di democrazia cui si ispira» (267, corsivo testuale). Sul tema v. anche M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, 275 ss. Si interroga, tra l'altro, su web e controllo democratico, P. MARSOCCHI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *costituzionalismo.it*, 2011.

¹⁷ Cfr. R. BRACCIALE, *Il Parlamento italiano alla prova del web: alla ricerca delle affinità elettive*, in S. BENTIVEGNA, *Parlamento 2.0*, cit., 187 ss.

¹⁸ R. BRACCIALE, *ivi*, 188, che aderisce alla periodizzazione proposta da R. DE ROSA, *Il parlamento italiano alla prova tecnologica*, in *Politica del diritto*, 2010, 545 ss., che vede una prima fase «costitutiva» (XIII legislatura), la seconda menzionata nel testo («connettiva o di *networking*»: XIV-XV leg.) e una terza fase, attualmente in corso, definita come «mediatica», della quale si dirà subito nel testo.

A partire dalla fine della XVI legislatura, e soprattutto nella XVII (tra il 2014 e il 2015), le Camere italiane hanno infine fatto il loro esordio sui *Social Network*, di cui si dirà tra poco (v. *infra*, par. 5). La Camera dei Deputati ha infatti un profilo ufficiale su *Twitter*, *Facebook*, *Instagram*, *Flickr* e *Youtube*; mentre il Senato ha limitato la propria presenza a *Twitter*, *Instagram* e *Youtube*.

È quindi innegabile che il Parlamento italiano, pur con qualche difficoltà iniziale, non si sia tirato indietro «dinanzi alle sfide del web»; il problema diventa, semmai, individuare le *finalità* dell'implementazione tecnologica. Lo spunto che nasce dall'osservazione della strumentazione *online* si fa pertanto, a questo punto, duplice. In sostanza, appurata la disponibilità del mezzo tecnico, pare necessario, dalla prospettiva costituzionalistica, interrogarsi partendo da due requisiti cardine dei sistemi democratici e quindi dell'azione parlamentare, che non a caso vengono costituiti anche «il *fil rouge* delle analisi sull'*e-parliament*»¹⁹: la trasparenza, da un lato, e la partecipazione, dall'altro²⁰.

4. Il web come opportunità. La trasparenza dell'attività parlamentare, tra ottimi risultati e qualche perplessità

Interpretando il termine “trasparenza” nel senso tradizionale del “mettere a disposizione” dati e documentazione, specialmente con riferimento all'attività legislativa, il Parlamento italiano ha raggiunto un livello decisamente buono, che lo colloca nella fascia alta delle graduatorie internazionali²¹. Se osservata dalla prospettiva del “cittadino interessato” che si avvicina all'Istituzione, in effetti, l'offerta informativa dei siti delle Camere sembra soddisfacente: entrambe le home page mettono in evidenza²² le attività in corso e quelle in calendario almeno per la settimana di lavori, consentono l'accesso diretto ai canali della WebTv per le dirette delle attività d'Aula e le eventuali audizioni in Commissione, indicano chiaramente le diverse sezioni e i contatti per le “Relazioni con i cittadini”.

Un punto debole dal punto di vista dell'usabilità²³ è semmai, quasi paradossalmente, l'*eccesso* di informazioni disponibili, talvolta non connesse tra loro,

¹⁹ R. BRACCIALE, *ivi*, 191-192, ove ampi riferimenti bibliografici. Trasparenza e partecipazione, insieme alla collaborazione con gli utenti, sono da altra dottrina definiti come i «pilastri dell'*open government*»: cfr. F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, in *Informatica e Diritto*, 2017, 319 ss., 324.

²⁰ Cfr. R. BIN, *Assemblee elettive e comunicazione istituzionale*, in *robertobin.it – Bibliografia*, 2006.

²¹ V. R. BRACCIALE, *ivi*, 204, e per un aggiornamento cfr. INTER-PARLIAMENTARY UNION, *World e-parliament Report 2016*, in *archive.ipu.org – Parliaments and ITC*. Altro dato che contribuisce all'ottimo piazzamento delle nostre assemblee è la possibilità, in pochi e semplici passaggi, di accedere alle informazioni relative ai singoli deputati e senatori: non solo alla scheda personale, ma anche alle attività svolte nelle diverse sedi in cui sono impegnati o coinvolti e alle cd. “statistiche parlamentari”, relative alle presenze, ai voti, alle missioni ecc. I dati rilasciati dal Parlamento sono peraltro confrontabili con quelli, costantemente aggiornati, pubblicati da *openpolis.it*, che ha un focus permanente sul Parlamento.

²² La scelta di quali attività evidenziare è presumibilmente affidata agli Uffici Stampa, che curano la comunicazione istituzionale anche sulle piattaforme social.

²³ «Per usabilità si intende «il grado in cui un prodotto può essere usato da particolari utenti per raggiungere certi obiettivi con efficacia, efficienza, soddisfazione in uno specifico contesto d'uso» (ISO 9241-210:2010). L'usabilità focalizza la dimensione funzionale dell'interazione tra un sistema (ad es. un sito web) e l'utente, in relazione a precisi obiettivi e contesti d'uso. Non una caratteristica del sistema,

che rischia di risultare disorientante per un utente privo di competenze tecnico-procedurali. Per fare un solo esempio, dal sito della Camera, se si parte dalla Sezione *Temi dell'attività parlamentare* si aprono link alla sezione *Documenti*, cioè ai dossier degli Uffici, ma non si accede all'*iter* dell'atto, anche quando è in corso di esame²⁴. Che sia possibile fare l'operazione contraria – iniziare dalla scheda dell'*iter* e accedere, tramite l'apposito link, ai Dossier dei Servizi parlamentari – è noto soltanto agli addetti ai lavori e richiede, pertanto, di impostare la propria ricerca o dall'organo che in quel momento ha in esame il provvedimento o, parametro ancora più raffinato, tramite il numero assegnato all'atto. Da questo punto di vista, inoltre, non è sicuramente d'aiuto la notevole differenza nella grafica e nella diversa collocazione dello stesso tipo di informazioni nei due siti. Comprensibile dal punto di vista storico-costituzionale – in quanto conseguenza diretta dell'autonomia l'una dall'altra delle due Camere – la differenza risulta tuttavia un obiettivo ostacolo per la consultazione, nonostante la reciproca connessione data dalla presenza, in entrambe le *home page*, del link all'altro ramo del Parlamento.

Se dalla prospettiva dell'utente "comune", si passa a quella dell'utente "qualificato" (quale può definirsi un ricercatore, o un giornalista), le criticità appena descritte risultano decisamente attenuate, e anzi – come già accennato – la disponibilità di documenti, sia di attualità, sia di archivio storico, apre oggi possibilità di ricerca da remoto inimmaginabili fino a pochi anni fa. Da questo punto di vista, quindi, lo sforzo pluriennale di digitalizzazione compiuto dai Servizi parlamentari ha senz'altro raggiunto il suo scopo²⁵.

Corre tuttavia l'obbligo di segnalare che la trasparenza tende progressivamente ad attenuarsi con riferimento a tematiche che sono, da sempre, oggetto di maggiore riserbo da parte delle Camere. Ci si riferisce, in primo luogo, a tutto ciò che ricade nell'ambito dell'autodichia, di cui semplicemente *non si trova traccia* all'interno dei siti. Nella pagina web della Camera, sezione *Conoscere la Camera – Spese e trasparenza*²⁶, si rinviene un generico file, di taglio evidentemente divulgativo, intitolato "Trattamento economico e giuridico dei dipendenti". Al Senato, le informazioni generali sull'Amministrazione sono reperibili tramite la sezione *Relazioni con i cittadini*, in cui compare anche il link *Commissione contenziosa*, che però ne illustra solo le competenze (riprendendo il testo della relativa disposizione regolamentare). Nelle medesime sezioni risultano inoltre pubblicati – si noti: in questo

ma una proprietà risultante (dall'interazione tra sistema e persona). In questo senso è fondamentale utilizzare un approccio *human/user centered* per cui la progettazione, del sistema sia guidata dall'analisi e dalla conoscenza articolata dei bisogni, delle caratteristiche degli utilizzatori e dei contesti d'uso. Nella progettazione è necessario pensare a chi utilizzerà realmente il servizio, e il modello di riferimento del progettista deve coincidere con quello dell'effettivo utilizzatore.»: AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE (AGID), *Linee guida di design per i servizi digitali della PA*, 3 settembre 2018, in *agid.gov.it*. – *Linee guida*, 51.

²⁴ L'esempio è basato sulla ricerca effettuata da chi scrive il 19 novembre 2018, a partire dal tema *Politica economica e finanza pubblica - La legge di bilancio per il 2019*, che quel giorno compariva direttamente in home page: *camera.it – Temi dell'attività parlamentare*.

²⁵ Per una descrizione tanto critica quanto realistica della situazione di partenza v. E. VITIELLO, *Il Parlamento e la comunicazione web (Camera con vista?)*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 298 ss.

²⁶ Che comprende: Bilancio interno della Camera; Procedure di gara; Pagamenti per lavori, beni e servizi; trattamento economico dei deputati; Trattamento economico e giuridico dei dipendenti; albo dei fornitori e degli appaltatori; Registro dei rappresentanti degli interessi; Richiesta di cessione a titolo gratuito di beni dismessi dall'Amministrazione.

caso nel testo integrale e senza schede riepilogative o illustrative – i bilanci di entrambi i rami del Parlamento e una serie di file (in formato .pdf) relativi, ad esempio, alle procedure di gara e ad altri profili contabili e amministrativi; nonché, alla Camera, i testi della *Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati del 26 aprile 2016* (cd. Regolamento Lobby) e della *deliberazione attuativa dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017*, oltre al relativo *Registro dei rappresentanti di interessi*, il cui link risulta, tuttavia, inattivo.

In secondo luogo, è da rilevare che nemmeno l'avanzare delle ICTs ha sinora portato luce in alcune risalenti e ben note zone d'ombra dei lavori parlamentari, stavolta in sede legislativa: ci si riferisce in particolare al perdurante ricorso alle cd. audizioni informali da parte delle Commissioni, delle quali com'è noto viene pubblicato solo l'orario di inizio e fine e i nomi degli auditi. Si tratta certamente di un profilo molto specifico, ma che tuttavia pare indicativo del rapporto tra Istituzioni rappresentative e trasparenza o, da altro punto di vista, della difficoltà di distinguere, soprattutto nella *digital communication*, tra pubblicazione di contenuti a fini di (reale) trasparenza e pubblicazione a fini di (mera) visibilità.

Torna utile, a questo proposito, una distinzione avanzata in dottrina ormai qualche decennio fa, che nel tentativo di capire se la pubblicità, nel diritto pubblico, fosse o meno una categoria univoca, e applicando a tal fine il metodo induttivo, aveva tra le altre individuato la «pubblicità-misura di conoscenza», la «pubblicità-propaganda», la «pubblicità-pubbliche relazioni» e la «pubblicità-informazione»²⁷. Ebbene, mentre la prima e l'ultima tipologia rientrano senza difficoltà in quella che abbiamo definito «trasparenza» (la prima in senso tecnico, come procedimento dichiarativo che rende possibile la conoscenza di un fatto, la quarta come «rilascio di informazioni ai governati»²⁸), la seconda e la terza risultano particolarmente attuali se si considera, in generale, la struttura dei siti istituzionali.

A proposito della «pubblicità-propaganda», Meloncelli notava che «nel linguaggio economico, ed anche in quello comune, pubblicità equivale prevalentemente a *propaganda*, a tecnica pubblicitaria, cioè a quel complesso di comportamenti che taluno adotta per *orientare l'interesse del pubblico verso un prodotto, una persona, un'organizzazione*»²⁹. Oltre che a descrivere con sorprendente precisione le più recenti strategie di comunicazione degli attuali partiti e movimenti politici³⁰, la definizione

²⁷ A. MELONCELLI, voce *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVII, 1988, in *jusexplorer.it*, par. 2.

²⁸ *Ibidem*. Interessante notare che, illustrando il concetto di «pubblicità-informazione», l'Autore proseguiva sottolineando che «è sovente la stessa legislazione a qualificare in questo modo l'attività informativa dell'amministrazione pubblica, la quale ha assunto ormai dimensioni notevolissime».

²⁹ *Ibidem*, corsivo non testuale. Sul piano linguistico, pare significativa l'identificazione tra la terminologia del marketing e le strategie comunicative suggerite alle p.a. da M. ALOVISIO - C. BORCIU, *I social media e le nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento della social media policy*, in *Informatica e Diritto*, 2017, 293 ss., in cui, ad esempio, si legge (295): «la comunicazione non può più essere focalizzata sul messaggio che l'emittente intende trasmettere, quindi orientata al prodotto e unidirezionale, ma deve essere focalizzata sulla percezione del brand, sulla *user experience* e sulla soddisfazione dell'utente, che potrà diventare il nostro *volunteer brand ambassador*, oppure il peggiore dei nemici».

³⁰ È significativo che il termine «propaganda» compaia spesso nelle riflessioni degli esperti di ICTs, e solitamente nella descrizione delle strategie politico-elettorali. V. ad es. M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, cit., 292-293 (corsivo non testuale): «L'impressione [...] è che il preteso superamento della fase della politica «mediatizzata» sia solo apparente, e che in realtà ciò a cui si assiste

sembra particolarmente adatta, oggi, a spiegare l'esistenza, in entrambe le home page delle Camere, di link (peraltro particolarmente evidenti) dedicati alle Presidenze di Assemblea. In entrambi i casi di tratta di veri e propri mini-siti, in cui sono reperibili la biografia del/la Presidente/ssa, i comunicati, i discorsi, le funzioni, l'agenda, i contatti, oltre a nutrite gallerie multimediali che raccolgono foto e video dei Presidenti nelle sedi più svariate. Priva di fondamento normativo, dato che com'è noto i regolamenti parlamentari individuano le funzioni dei Presidenti di Assemblea senza prevedere alcuna specifica forma di pubblicità, la scelta di isolare tali figure istituzionali registra evidentemente l'evoluzione delle prassi, in cui i soggetti che man mano hanno ricoperto la carica si sono progressivamente ritagliati un ruolo da protagonisti. Dalla prospettiva costituzionale, resta tuttavia un netto sfasamento, nel senso che tale evoluzione non è, almeno sinora, sfociata in conseguenze giuridicamente rilevanti: per fare un solo esempio, nonostante la dottrina da tempo abbia argomentato la proponibilità di un conflitto di attribuzioni sollevato contro la Presidenza di Assemblea (per decisioni in sede di interpretazione dei regolamenti), sul punto non si è (ancora?) esplicitamente espressa la Corte costituzionale³¹.

Per quanto riguarda la «pubblicità-pubbliche relazioni», definita come «l'attività che qualsiasi operatore – ma prevalentemente imprese, amministrazioni pubbliche e partiti politici – svolge per *fornire alla collettività la migliore immagine di se stesso*»³², essa sembra aver anticipato un fenomeno legato alla diffusione delle tecnologie digitali e già segnalato dagli specialisti del settore. Diversi studi restituiscono infatti l'impressione³³ di assistere ad un tentativo, da parte delle Assemblee elettive, di far fronte alla dilagante perdita di fiducia dei cittadini nelle istituzioni: «una perdita di fiducia cui si cerca di rimediare anche attraverso l'attribuzione di una sorta di funzione "moralizzatrice" alle ICTs, che offrono la possibilità di utilizzare strumenti di rilevazione delle presenze e dei voti dei deputati in aula»³⁴. Al miglioramento dell'immagine istituzionale sembrano riconducibili anche, ad esempio, le sezioni dei siti delle Camere dedicate alle iniziative culturali, alle "visite virtuali" dei palazzi, e in generale a molte delle funzioni legate alla partecipazione degli utenti, cioè all'interattività.

5. Il web come sfida: un Parlamento interattivo?

sia una sempre più profonda penetrazione delle logiche e degli strumenti della comunicazione (in particolare, della comunicazione commerciale e aziendale) nelle dinamiche organizzative, con l'effetto finale di un totale asservimento del modello organizzativo [dei partiti] alle esigenze comunicative e in ultima analisi, *propagandistiche*».

³¹ Nemmeno l'ord. n. 17 del 2019, che ha dichiarato l'inammissibilità del primo ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato da un gruppo di senatori di minoranza per la modalità di approvazione della legge di bilancio per il 2019, ha fornito indicazioni univoche sulla legittimazione passiva dei Presidenti di Assemblea. Sul tema le riflessioni della dottrina sono in continuo aumento, rendendo impossibile, nel momento in cui si chiude questo lavoro, un rinvio che non sia, genericamente, alle principali riviste del settore.

³² A. MELONCELLI, voce *Pubblicità (dir. pubbl.)*, cit., par. 2, corsivo non testuale.

³³ Impresione anticipata da E. VITIELLO, *Il Parlamento e la comunicazione web*, cit., 302.

³⁴ R. BRACCIALE, *Il Parlamento italiano alla prova del web*, cit., 189, cui si rinvia per le indicazioni bibliografiche.

L'interattività è attribuito del web 2.0, «caratterizzato da una serie di applicazioni e servizi che garantiscono un alto livello di interazione e si avvalgono in maniera sostanziale dei contributi degli utenti»³⁵, i cui strumenti tipici sono i *Social Network* (*Facebook, Twitter, LinkedIn*), le piattaforme per la condivisione dei contenuti (*YouTube, Flickr*), i blog, *Wikipedia*³⁶.

Anche in questo caso è necessaria una precisazione metodologica: i *Social Network*, in generale, sono il più efficace strumento di interazione virtuale attualmente disponibile, e dovrebbero perciò rientrare a pieno titolo nella trattazione della dimensione interattiva del Parlamento; anche perché, come già accennato, entrambe le Camere sono presenti praticamente su tutti quelli più diffusi. Tuttavia, se si osserva "l'attività *social*" delle Istituzioni, pare di poter affermare che essi vengono impiegati come ulteriori canali di diffusione delle informazioni già presenti sui siti, ovviamente con stili comunicativi diversi (a seconda del *Social Network* utilizzato) e, anche nei casi in cui è possibile per gli utenti postare i propri commenti, non risultano vere e proprie "interazioni" con il profilo istituzionale. Per questo, almeno al momento, sembra che i *Social network* rientrino semmai nella categoria della trasparenza – nelle declinazioni della divulgazione di informazioni e della promozione dell'immagine – piuttosto che in quella di cui si sta trattando.

Di particolare interesse nella prospettiva di queste riflessioni sono invece le piattaforme per la condivisione di contenuti, cioè quegli «strumenti di lavoro cooperativo volti a creare documenti e opere comuni nelle quali il contributo di ciascuno diventa indistinguibile da quello altrui»³⁷. Di tutto ciò si occupa, da qualche anno, lo sviluppo dell'amministrazione digitale, il cui obiettivo è «servire all'aumento di efficacia ed efficienza nello svolgimento delle funzioni e delle erogazioni dei servizi, alla migliore qualità degli stessi e alla maggiore soddisfazione degli utenti, a renderli più semplici e rapidi, alla maggior trasparenza e partecipazione dei cittadini»³⁸, secondo le linee guida dell'Agenzia per l'Italia Digitale³⁹.

Ebbene, se tale impostazione è condivisibile ed anzi auspicabile ragionando delle pubbliche amministrazioni – chiamate a fornire servizi secondo obiettivi e criteri predeterminati, per cui il contributo (a partire dal *feedback*) degli utenti è senza dubbio un elemento oggi imprescindibile – il discorso diviene profondamente diverso in riferimento alle Assemblee elettive, per una serie di motivi, sia teorici sia pratici.

Sul piano teorico, per quanto possa apparire banale, va ribadito che il Parlamento è il luogo della democrazia rappresentativa, mentre la rete viene (tanto) spesso (quanto) impropriamente identificata con forme di democrazia diretta o, più raramente (ma in armonia con il dettato costituzionale), con forme di democrazia partecipativa. Escludendo radicalmente la prima opzione, che appare non solo impossibile da

³⁵ F. FAINI, *Social open government*, cit., 319.

³⁶ F. FAINI, *ivi*, 320, che specifica anche la differenza tra i *social media*, «che possiamo intendere come un gruppo di applicazioni basate sul web e costruite sui paradigmi (tecnologici ed ideologici) del web 2.0, che permettono lo scambio e la creazione di contenuti dagli utenti» e i *social network*, che dei primi «costituiscono un sottoinsieme, che afferisce al concetto di rete sociale e riguarda specificamente le persone: in particolare, si tratta di servizi basati sul web che consentono tre funzioni fondamentali relative agli aspetti di identità (costruzione del proprio profilo), di relazione (condivisione connessioni, lista contatti, identità sociale) e di comunità».

³⁷ F. FAINI, *ivi*, 321.

³⁸ F. FAINI, *ivi*, 322.

³⁹ V. *supra*, nota 23.

realizzare in un contesto delle dimensioni di uno Stato, ma addirittura a rischio di sfociare in «dittatura dell'algorithm»⁴⁰ (e di chi ne ha la proprietà e il controllo), sembra invece possibile esplorare con qualche profitto l'utilizzo, da parte delle Camere, degli strumenti partecipativi che il web 2.0 mette oggi a disposizione⁴¹.

Da questa seconda prospettiva, infatti, le ICTs «possono svolgere un ruolo prezioso per le libertà democratiche [...] secondo due differenti percorsi, che consistono, da un lato, nel mettere le nuove tecnologie al servizio delle strutture democratiche esistenti, dall'altro nel costruire spazi di partecipazione e di vita democratica alternativi ai canali usuali della rappresentanza»⁴².

5.1. Delimitare il campo: i Media civici digitali

Da tale premessa teorica discende, innanzitutto, un'ulteriore indicazione metodologica, che suggerisce di limitare il campo di indagine a un particolare tipo di *Social Media*, chiamati in italiano Media civici digitali e diffusi soprattutto nell'esperienza statunitense, ma con qualche esempio anche in Stati europei e persino in Italia⁴³.

La differenza è strutturale. I *Social Media* (si pensi a *Facebook*, o *Instagram*) «sono stati progettati e realizzati per utilizzi generali finalizzati essenzialmente allo sfruttamento economico del valore generato dalle relazioni sociali», e il fatto che «in taluni casi essi siano stati efficacemente utilizzati per finalità politiche orientate alla mobilitazione dei cittadini (ma anche – in alcuni casi – per il controllo delle loro opinioni), non modifica le loro caratteristiche di fondo»⁴⁴. I Media civici, invece, sono «esplicitamente progettati, più o meno efficacemente, per il loro uso proprio nei processi di partecipazione alla vita politica», e tendono perciò a «corrispondere alle strutture di una collettività generale che costituisce un terreno comune nel quale

⁴⁰ M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali*, cit., 298, ma *passim* e, spec., 295-296 ss., in cui l'Autore imposta il proprio ragionamento da questa osservazione: «La contraddizione per cui, se da un lato le tecnologie digitali dovrebbero creare un ambiente favorevole alla nascita di nuovi soggetti politici o alla rivitalizzazione di quelli esistenti, d'altra parte proprio la diffusione delle nuove tecnologie sembra accompagnarsi ad una crescente sfiducia nei corpi sociali intermedi, si riflette, nell'atteggiamento diffuso degli utenti della rete, in un generalizzato rifiuto delle forme, dei riti e degli istituti della democrazia rappresentativa, senza, peraltro, che a tale rifiuto si accompagni una chiara opzione per un "modello" alternativo».

⁴¹ Illuminanti, sul tema, le riflessioni e le proposte raccolte in G. BOSETTI – S. MAFFETTONI (a cura di), *Democrazia deliberativa: cos'è?*, Roma, 2004.

⁴² M. CUNIBERTI, *ivi*, 303, che prosegue: «si tratta di opzioni del tutto antitetico dal punto di vista della filosofia che le ispira, ma che possono bene andare di pari passo, accomunate dall'abbandono di illusioni scorciatoie falsamente rivoluzionarie a favore del ripiegamento verso un'idea di democrazia "partecipativa" o "deliberativa" che non pretenda di sostituirsi ai canali tradizionali, ma se mai, ben più realisticamente, di correggerli e/o integrarli».

⁴³ Un censimento dei Media civici (aggiornato al 2013) è pubblicato in SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO INFORMATICA - FONDAZIONE AHREF, Dossier *I Media Civici in ambito parlamentare. Strumenti disponibili e possibili scenari d'uso*, 2013, 8, in *senato.it – XVII leg. – Dossier di documentazione – Servizio informatica*. In Italia, il Media civico più noto è *Openpolis*, mentre a livello territoriale risulta ancora attivo *Sensor Civico: la tua voce conta*, del Comune di Bolzano (*sensor.comune.bolzano.it*)

⁴⁴ SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO INFORMATICA - FONDAZIONE AHREF, *Dossier*, cit., 8, da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo.

possono incontrarsi tutte le minoranze per arrivare a decidere insieme in base a regole e metodi condivisi per ciò che attiene la convivenza civile».

Rispetto alle considerazioni già svolte in queste pagine, i Media civici risultano particolarmente interessanti perché potrebbero consentire, se ben strutturati, di implementare l'attività parlamentare *online*, andando oltre la prima pratica, unidirezionale, nella relazione tra istituzioni pubbliche e cittadinanza, cioè la diffusione di informazioni⁴⁵, per approdare alle due funzionalità propriamente interattive: la *consultazione*, cioè una relazione bi-direzionale in cui sono gli utenti a fornire informazioni alle istituzioni; e la *partecipazione attiva*, che è una vera e propria forma di collaborazione in cui gli utenti vengono coinvolti nella definizione dei processi e dei contenuti della produzione di politiche⁴⁶.

Se dal punto di vista teorico tali funzioni appaiono sia compatibili con l'impianto costituzionale, sia potenzialmente integrabili all'interno di procedure parlamentari tipiche della democrazia rappresentativa, dal punto di vista pratico va ulteriormente precisato che i possibili ambiti di utilizzo sono a loro volta ristretti, e non tutti appaiono allo stesso modo strategici per «ricostruire, qualificare e potenziare la relazione tra cittadinanza e attività parlamentare»⁴⁷.

In particolare, il possibile supporto da parte di una *web community* – i cui confini sono di volta in volta da delimitare: ecco dove l'opinione pubblica diventa *target*⁴⁸ – potrebbe essere rivolto a tre soggetti distinti: parlamentari, singolarmente o per gruppi; Commissioni, sia permanenti sia speciali; le Camere nel loro complesso, attraverso gli strumenti delle petizioni e dei disegni di legge di iniziativa popolare. Tra questi, le riflessioni che seguono si concentreranno sul secondo (supporto alle Commissioni), dato che il primo è già nella disponibilità dei parlamentari⁴⁹, e il terzo è rappresentato da istituti storici nell'ordinamento parlamentare, per i quali le ICTs possono sicuramente offrire strumenti più agili di aggregazione del consenso e di trasmissione, ma che una volta approdate in Parlamento troverebbero percorsi regolamentari già segnati.

5.2. L'interazione con le Commissioni parlamentari: i primi esperimenti del Senato nella XVII Legislatura

La sede in cui l'interazione con gli utenti del web sembra maggiormente praticabile, oltre che potenzialmente più produttiva, è quindi, come si diceva, quella delle Commissioni, e in particolare delle Commissioni permanenti durante le fasi istruttorie. Dal punto di vista normativo, i regolamenti di entrambe le Camere non pongono ostacoli ad un utilizzo anche ampio di piattaforme di partecipazione civica,

⁴⁵ Come del resto auspicato, sin dal 2006, da R. BIN, *Assemblee elettive e comunicazione istituzionale*, cit.

⁴⁶ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO INFORMATICA - FONDAZIONE AHREF, Dossier, cit., 15.

⁴⁷ SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO INFORMATICA - FONDAZIONE AHREF, *ivi*, 63.

⁴⁸ V. *supra*, par. 2.

⁴⁹ In proposito il Dossier del Servizio informatica del Senato si limita ad una serie di valutazioni sul tipo di assistenza tecnica da fornire eventualmente a chi ritenesse di avvalersene, che potrebbe variare dal (minimo di) garantire la sicurezza delle reti se il parlamentare (o il gruppo) decidesse di utilizzare le tecnologie più tradizionali (posta elettronica o blog personali) al (massimo di) fornire ai parlamentari «effettivi servizi digitali di partecipazione civica erogati dai sistemi informativi interni»: SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO INFORMATICA - FONDAZIONE AHREF, Dossier, cit., 64.

stante la discrezionalità lasciata alle Commissioni sia nel disporre indagini conoscitive, sia nella scelta dei soggetti da invitare. Ed è proprio facendo leva su tale discrezionalità⁵⁰ che, nel corso della XVII legislatura, tre Commissioni permanenti del Senato hanno sperimentato forme diverse di coinvolgimento di soggetti esterni⁵¹, che offrono alcuni spunti particolarmente interessanti.

La più prima ad attivarsi è stata la Commissione Industria, che ha realizzato due consultazioni pubbliche, la prima delle quali, nel 2014, nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta durante l'esame in sede referente del disegno di legge cd. "Marchio *Italian Quality*"⁵². In questo caso, la consultazione è stata affiancata alle tradizionali audizioni, mediante l'invito a 350 «portatori di interessi» ad inviare, all'indirizzo pec della Commissione, le «proprie valutazioni e proposte» entro un termine prefissato. Il responso non è stato incoraggiante (35 risposte) e la documentazione ricevuta «non è stata resa pubblica, ma solo disponibile ai Senatori attraverso l'area di collaborazione al "DDL *Italian Quality*" sul portale del Senato». Pare quindi di poter dedurre che la Commissione ha a disposizione una piattaforma web, che però ha deciso di non aprire al pubblico nemmeno previa selezione, così come sono rimasti riservati gli esiti dell'esperimento.

La seconda consultazione è stata attivata nel corso dell'esame dell'Affare n. 59 (XVII leg.), relativo al *sostegno alle attività produttive mediante l'impiego di sistemi di generazione, accumulo e autoconsumo di energia elettrica*, si è conclusa il 31 ottobre 2017 e appare anch'essa caratterizzata da una notevole opacità, dato che se ne trova solo una descrizione sommaria. Per quanto è possibile estrapolare dalle scarse informazioni disponibili, è stato utilizzato un sito apposito (non è specificato se la medesima piattaforma usata nel 2014), del quale non è stato tuttavia possibile reperire il link, attraverso il quale è stato somministrato un questionario, non pubblicato. I dati di partecipazione riferiscono 569 accessi, 480 partecipanti, 277 questionari «correttamente completati» (dei quali il 67% presentati da singoli cittadini e il restante 33% da «autorità pubbliche, imprese, università, centri di ricerca e soggetti governativi e non governativi»). In merito all'uso dei risultati, l'unica indicazione è che «i contributi saranno presi in considerazione dalla Commissione Industria i fini dell'elaborazione della risoluzione da trasmettere al Governo», in vista dell'adozione della cd. "direttiva rinnovabili" da parte dell'Unione europea.

Una terza consultazione è stata promossa (tra il 1° febbraio e il 31 marzo 2016) dalla Commissione Ambiente, nel corso dell'esame del pacchetto "economia circolare" della Commissione europea del 2 dicembre 2015. La scelta della Commissione Ambiente è stata per un regime di pubblicità decisamente ampio: sono infatti

⁵⁰ Oltre, che, pare lecito presumere, a seguito della mancata approvazione referendaria, il 4 dicembre 2016, della riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi, a seguito della quale si registra nella Camera Alta l'implementazione di una serie di iniziative, pregevoli quantomeno nelle intenzioni, e che se stabilizzate e adeguatamente valorizzate rappresenterebbero certamente esempi di *best practice*. Oltre a quelle in esame, ci si riferisce in particolare all'inaugurazione del già citato UVI (Ufficio Valutazione Impatto delle politiche), che tenta di rispondere all'esigenza, tanto risalente (e invocata in dottrina) quanto finora trascurata dalle Istituzioni, della valutazione *ex post* dei prodotti normativi e, più in generale, delle decisioni di *policy*.

⁵¹ I riferimenti sono tutti reperibili a partire dalla pagina relativa alle *Consultazioni pubbliche*, in *senato.it* – *Relazioni con i cittadini*, cui, pertanto si rinvia per tutte le consultazioni analizzate nel testo.

⁵² AS 1061 (XVII leg.), *Istituzione del marchio "Italian Quality" per il rilancio del commercio estero e la tutela dei prodotti italiani*, ancora fermo alla fase dell'esame in Commissione.

consultabili il Bando di partecipazione (tramite invio di documento word o pdf a un indirizzo di posta elettronica dedicato: economiacircolare@senato.it); un Dossier (elaborato dai Servizi Studi e Commissioni) che illustra il metodo, la partecipazione, i principali risultati e l'analisi delle risposte, oltre agli indicatori numerici; un Allegato (sempre elaborato dai Servizi) dedicato agli indicatori di partecipazione e alla raccolta dei contributi dei partecipanti. È infine pubblicato il testo, in italiano e in inglese, della risoluzione definitiva approvata dalla Commissione all'esito della consultazione.

Le iniziative più articolate, che sfruttano appieno le potenzialità del web 2.0 (oltre alla collaborazione con soggetti esterni), sono infine quelle riconducibili alla Commissione Lavoro, che nella propria pagina del sito istituzionale ha un link diretto (e ben evidente) ad una apposita piattaforma per le *Consultazioni via web*, volta ad «ampliare le possibilità di dialogo e confronto con l'esterno attraverso una sorta di *social network* aperto a soggetti selezionati, perché funzionali all'approfondimento dei temi oggetto di iniziative legislative al suo esame. Attraverso questo canale vengono infatti acquisite agevolmente note di commento e risposte a specifici quesiti posti dai parlamentari». Sempre dalla *Presentazione* risulta, inoltre, che la Commissione Lavoro ha utilizzato la piattaforma web «anche per monitorare situazioni di particolare criticità, anche in relazione alla possibile predisposizione di iniziative legislative. In questo contesto, la Sottocommissione dedicata al fenomeno dei cosiddetti "esodati" ha elaborato un questionario di carattere informativo destinato agli utenti interessati, attraverso la predisposizione di una scheda di rilevazione. La gestione e la raccolta dei questionari è stata realizzata in collaborazione con l'ISTAT ed ha portato alla raccolta di 1645 schede compilate».

Si tratta del primo caso di uso da parte di una Commissione di un vero e proprio Media Civico Digitale, nella particolare strutturazione della piattaforma ad invito (per ricevere il quale è necessario inviare una richiesta ad un apposito indirizzo e-mail) a seconda dell'argomento in discussione. Va tuttavia segnalato che i risultati delle consultazioni espletate (sinora tre, tutte nella XVII legislatura) non sono reperibili (quantomeno da chi scrive), mentre dopo qualche ricerca è possibile accedere ai risultati del monitoraggio svolto in relazione ai cd. "esodati", collocato in una sezione diversa della pagina della Commissione.

5.3. (segue) Le nuove Linee guida del Senato per le Consultazioni pubbliche

Prendendo atto dell'«utilizzo crescente dello strumento delle consultazioni da parte di alcune Commissioni di Palazzo Madama»⁵³, nel 2017 il Senato ha infine promosso una "consultazione sulle consultazioni", all'esito della quale sono stati pubblicati sia un *Resoconto e Nota illustrativa* (giugno 2017), sia le vere e proprie *Linee guida* (settembre 2017), che contengono alcuni principi e indicazioni operative, peraltro in gran parte coincidenti con le *best practices* suggerite dall'AGID.

In particolare, gli organi parlamentari che intendono avvalersi della consultazione – alla cui presidenza spetta la garanzia del rispetto delle *Linee guida* – devono attenersi ai principi di⁵⁴:

⁵³ *Consultazioni pubbliche. Introduzione*, in senato.it – *relazioni con i cittadini – consultazioni pubbliche* dove sono reperibili anche i documenti citati immediatamente nel testo.

⁵⁴ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Linee guida*, cit., 4-5.

- *Imparzialità*, nel senso di perseguimento dell'interesse generale.
- *Lealtà comunicativa*, per garantire una partecipazione consapevole dei destinatari, con particolare attenzione alla formulazione delle domande, in modo da escludere ambiguità e non orientare le risposte.
- *Inclusione*: la consultazione deve essere il più possibile aperta, a meno che si reputi opportuno selezionare i destinatari in ragione dell'oggetto della consultazione; in tal caso devono essere resi noti in anticipo i criteri adottati per la selezione.
- *Accessibilità*, con particolare attenzione a chi non può accedere alle ICTs e alle soluzioni meno onerose per i partecipanti.
- *Strutturazione*, principio che comprende sia l'individuazione delle tecnologie e strumenti più funzionali allo scopo, sia la predisposizione all'analizzabilità, comparabilità e utilizzazione dei dati da parte del promotore.
- *Trasparenza*: tutti gli elementi strutturali, l'utilizzo dei risultati, i criteri di gestione dei dati personali e il regime di pubblicità dei contributi devono essere resi noti prima dell'inizio della consultazione.
- *Pubblicità*, tramite il sito del Senato e altri mezzi idonei a raggiungere i destinatari della consultazione.
- *Chiarezza*, intesa come sforzo di formulazione in modo comprensibile sia del documento di consultazione, sia della documentazione di supporto e in generale delle comunicazioni relative alla procedura.
- *Tempestività*: la consultazione deve essere svolta in tempi tali da consentire una partecipazione effettiva e da garantire l'utilità delle informazioni e dei dati raccolti. La durata della consultazione, che dipende dal procedimento in cui è inserita, dovrebbe essere tendenzialmente compresa tra le sei e le dodici settimane.
- *Tutela della riservatezza*, da garantire in ogni fase della consultazione, con possibilità di pubblicazione in forma anonima del contributo, su richiesta.
- *Riscontro*: deve essere assicurata un'adeguata informazione sugli esiti della consultazione, sui dati relativi alla partecipazione e, salvo richieste specifiche di anonimato, la disponibilità dei contributi in versione integrale.

Particolarmente significative sono, poi, le indicazioni relative all'ultima fase della realizzazione della consultazione, cioè l'elaborazione dei documenti finali: *Resoconto* e *Nota illustrativa* devono essere «pubblicati in formato aperto, in una sezione dedicata del sito internet del Senato»⁵⁵; il Resoconto deve indicare la descrizione delle modalità di svolgimento e i dati sulla partecipazione, «insieme ad una

⁵⁵ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Linee guida*, cit., 10, da cui anche le citazioni che seguono immediatamente nel testo.

analisi di tipo quantitativo, corredata da dati statistici e supporti grafici», mentre la *Nota illustrativa* deve contenere «la sintesi degli elementi informativi acquisiti [...] esposti se del caso attraverso indicatori statistici e supporti grafici», con la precisazione che «qualora se ne ravvisi la necessità, nell'elaborazione della nota possono essere coinvolti specialisti».

Nel momento in cui si chiude questo lavoro (febbraio 2019), non risultano consultazioni in corso, né in programma, da parte delle Commissioni della XVIII Legislatura. Non è quindi possibile, al momento, valutare la resa delle innovazioni descritte.

6. Conclusioni: non è un *e-parliament* per giovani

Valutare la *performance* del Parlamento italiano dinanzi alle sfide del web, alla luce delle osservazioni e delle riflessioni svolte, è questione piuttosto semplice: risultato ottimo sulla trasparenza – salvo che per alcuni profili, per i quali tuttavia il problema è sostanziale, non di forma comunicativa: per tutti, l'ambito dell'autodichia – e scarsissimo sull'interattività, riguardo la quale le esperienze della scorsa legislatura, che pure avevano offerto alcuni spunti interessanti, non risultano aver avuto seguito, almeno sinora. Vero è che nella pagina della Commissione Lavoro del Senato compare tutt'ora il link alle *Consultazioni via web*, che ne rende possibile l'attivazione in qualsiasi momento; resta tuttavia che nella sezione generale dedicata, collocata tra le *Relazioni con i cittadini*, il link a quelle *in corso* conduce ad un lapidario: «Attualmente non sono in corso consultazioni pubbliche».

Certo, l'operazione era sperimentale e le *Linee guida* emanate dal Senato hanno burocratizzato forse all'eccesso un'attività che sarebbe più opportuno semplicemente affidare ad esperti di ICTs, dato che le specifiche tecniche per l'ottimizzazione dei servizi coincidono quasi per intero con i requisiti di democraticità dell'azione istituzionale. Basti pensare che tra i principi di *service design* compaiono, per primi, *Partire dai bisogni dei cittadini* e *Trasparenza e collaborazione*⁵⁶, e che una delle parole più ripetute nell'intero testo è «fiducia»: dei cittadini nelle Istituzioni.

Resta valida, insomma, l'osservazione per cui «il problema di fondo è che un sito web rispecchia la cultura dell'organismo da cui promana»⁵⁷, con l'ulteriore specificazione che macro dati quali l'età media dei parlamentari, che nella XVIII Legislatura in corso è la più bassa della storia repubblicana⁵⁸, non incidono quanto si potrebbe essere indotti a pensare sull'inclinazione all'uso delle tecnologie digitali. Il punto sembra, piuttosto, l'assenza di cultura istituzionale dei singoli, che all'evidenza non si preoccupano di interagire con i cittadini nell'esercizio delle funzioni, abusando invece dei propri profili *Twitter*, *Instagram* e *Facebook* (per citare i tre principali) a fini di visibilità personale⁵⁹. Da questo punto di vista, un cambiamento culturale è ben più

⁵⁶ AGID, *Linee guida di design per i servizi digitali della PA*, cit., 5.

⁵⁷ E. VITIELLO, *Il Parlamento e la comunicazione web*, cit., 308.

⁵⁸ 44,33 anni alla Camera e 52,12 anni al Senato: cfr. *openpolis.it – numeri*.

⁵⁹ V., anche per le ampie indicazioni bibliografiche, F. BIONDI DAL MONTE, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, in cui l'Autrice nota (23) che «questo modo di fare politica risulta eccessivamente condizionato dalla logica dei media e dalla necessità di acquisire rapidamente notizie, opinioni, giudizi. Un ulteriore rischio sembra poi quello di estremizzare la solitudine del parlamentare dinanzi ai social

visibile nell'atteggiamento dei Servizi parlamentari⁶⁰, la cui attività non può tuttavia colmare la distanza tra Istituzioni sempre più svilite e cittadini, specialmente se giovani.

Un dei punti più deboli dei portali delle Camere sono infatti, senza dubbio, le Sezioni esplicitamente targettizzate: *La Camera per i giovani* (linkato in home page) e il sito *Senato Ragazzi* (nella sezione *Relazioni con i cittadini*), sono in realtà meri elenchi di iniziative di vario genere (dai concorsi alle visite guidate) rivolte alle scuole, così come è evidentemente destinata agli insegnanti la *Piattaforma didattica sulla Costituzione italiana*⁶¹. Le potenzialità delle ICTs, che dovrebbero essere sfruttate al loro massimo proprio rivolgendosi ai nativi digitali, sono in questi casi completamente ignorate. E forse è questa la vera sfida del Parlamento dinanzi al web.

media, individualizzando sempre più il modo di fare politica e di intendere la politica. Si tratta di una tendenza alla personalizzazione del messaggio politico, che si ritrova anche nell'attuale assetto dei partiti, ove emergono prevalentemente le posizioni dei leader più che la posizione/ideologia del partito stesso.».

⁶⁰ La questione è affrontata nel già citato Dossier del Servizio informatica del Senato, in cui testualmente si legge: «L'affermarsi del concetto di cittadino come utente del parlamento al pari dei parlamentari richiede una rimodulazione dei servizi di cui le strutture interne stanno progressivamente prendendo atto. Il presente studio nasce anche da questa esigenza [...]. Per quanto detto potremmo affermare che tra le precondizioni interne al parlamento in grado di favorire esperienze di impiego di Media civici ci sono la disponibilità e la capacità degli apparati interni alle amministrazioni di interpretare efficacemente i nuovi compiti e il nuovo ruolo di "facilitatori" nel processo di dialogo e riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni»: SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO INFORMATICA - FONDAZIONE AHREF, Dossier, cit., 62.

⁶¹ Cfr. piattaformacostituzione.camera.it.