

L'impiego dei *social network* nella pubblica amministrazione: *quid iuris?**

Stefano Rossa

Sommario

1. Considerazioni introduttive. – 2. Inquadramento storico e “ragion pratica”. – 3. Il contesto normativo. – 3.1. La legge n. 150/2000. – 3.2. Il d.lgs. 82/2005. – 4. Riflessioni conclusive.

1. Considerazioni introduzione

È noto che, specialmente negli ultimi anni, i *social network*¹ si siano dimostrati in grado di incidere profondamente sulla relazione fra i partiti politici e il corpo elettorale², producendo sia aspetti positivi (si pensi all'avvicinamento dell'esponente politico al singolo elettore) sia aspetti negativi (il caso Cambridge Analytica³ è emblematico, così come

* Il presente scritto, frutto dell'intervento indicato nella nota di apertura, costituisce a sua volta la rielaborazione di alcune parti dell'articolo *A colpi di tweet: Social network, pubblica amministrazione e politica*, in corso di pubblicazione su *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2020, scritto dall'Autore a quattro mani con Edoardo Celeste.

¹ Per ragioni di chiarezza è necessario sottolineare come, nel presente elaborato, con il termine *social network* si ricomprende anche il concetto di *social media*, sebbene non vi sia completa identità fra i due. Infatti, i *social media* sono le applicazioni informatiche che consentono agli utenti di creare contenuti e di scambiarsi con altri utenti (ad esempio, Facebook, Twitter, ecc.), mentre i *social network* sono il risultato delle strutture di interazione che gli utenti creano attraverso l'uso dei *social media* (es. la rete di contatti). In tal modo, da un lato A. M. Kaplan - M. Haenlein, *Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media*, in *Business Horizons*, 53, 2010, 59 ss., spec. 61 e, dall'altro, M. Alovio - C. Borciu, *I social media e le nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2017, 293 ss.: per una definizione di *social network (sites)* che racchiude anche quella di *social media* invece D. M. Boyd - N.B. Ellison, *Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship*, in *Journal of Computer-Mediated Communications*, 13(1), 2008, 211.

² In argomento la dottrina è molto ampia ma, *ex multis*, è possibile richiamare G. Grasso, *Social network, partiti politici e lotta per il potere*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*; F. Marcelli - P. Marsocci - M. Pietrangelo (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Napoli, 2015; M. Cuniberti, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2/2015, 275 ss.

³ A titolo esemplificativo si vedano a riguardo K.M. Manheim - L. Kaplan, *Artificial Intelligence: Risks to Privacy and Democracy*, in *Yale Journal of Law & Technology*, 2019, 106 ss. e P.P. Polański, *Some thoughts on data portability in the aftermath of the Cambridge Analytica scandal*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 4, 2018, 141 ss.

le ipotesi di *fake news* di rilievo politico-istituzionale⁴). Sebbene con tempistiche più lente rispetto a quelle legate al contesto politico, la portata innovativa dei *social network* ha altresì riguardato, e sta riguardando, il rapporto fra la pubblica amministrazione e i cittadini. Le varie amministrazioni hanno iniziato a dotarsi e a utilizzare Facebook, Twitter, Telegram, Instagram e le altre piattaforme per interagire con i cittadini, dare loro informazioni assistendoli nel contesto dell'erogazione di servizi, nonché ricevere *feedback* sui servizi resi ed elaborare i dati ottenuti⁵. Gli esempi in proposito non mancano, fra i quali è possibile ricordare l'account Twitter di ATAC (Azienda Tramvie e Autobus del Comune di) Roma⁶, divenuto noto al pubblico televisivo non capitolino grazie alla *Social Top 10* del programma televisivo "Propaganda Live". Un caso, tuttavia, di uso dei *social network* divenuto ancor più alla ribalta delle cronache è stato quello della pagina Facebook "INPS per la famiglia"⁷: nel 2018 i quotidiani pubblicarono infatti la notizia delle risposte sarcastiche e poco eleganti del *social media manager* ai commenti di taluni utenti, i quali avevano "approfittato" della presenza della pagina Facebook dell'INPS per porre domande e commenti inopportuni in relazione al reddito di cittadinanza⁸. Inutile dire che questa pagina divenne subito virale e il *social media manager* – vero e proprio "blastatore"⁹ – venne innalzato a "eroe" dal popolo del *web*¹⁰. Al di là di questi pochi esempi, posto che l'uso consapevole dei *social network* nella relazione fra le amministrazioni e cittadini (sia da parte delle pubbliche amministrazioni sia da parte dei cittadini) può rappresentare uno strumento cruciale per aumentare la partecipazione dei cittadini, da un lato, e incrementare il flusso informativo utile per migliorare l'erogazione dei servizi, dall'altro, sorgono tuttavia alcuni interrogativi. Qual è la "ragion pratica" per la quale una pubblica amministrazione dovrebbe usare i *social network*? Qual è il contesto normativo? Vi è una disciplina che regoli tale utilizzo?

2. Inquadramento storico e "ragion pratica"

La socialità è al centro dell'esistenza stessa dell'uomo. Così è stato da sempre, in una dimensione che potremmo definire offline, una dimensione *reale*, e per sempre sarà così, nella dimensione *virtuale* del mondo online. L'idea di poter comunicare a distanza

⁴ Senza pretese di esaustività, sul punto E. Lehner, "Fake news" e democrazia, in *questa Rivista*, 1, 2019, 93 ss.; F. Pizzetti, *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, ivi, 1, 2017, 48 ss.; G.E. Vigevani - M. Bassini, *Primi appunti su fake news e dintorni*, ivi, 11 ss.

⁵ Sul punto M. Falcone, *I social media, data analytics, amministrazioni pubbliche: come le amministrazioni usano i dati provenienti dal social media?*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2017, 357 ss.

⁶ [AtacRoma](#) (consultato il 21 gennaio 2020).

⁷ [INPS Per La Famiglia](#) (consultato il 21 gennaio 2020).

⁸ Cfr. A. Tripodi, *Reddito di cittadinanza, Inps sommersa dai quesiti su Fb. E il social manager si spazientisce*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 aprile 2019 (consultato il 21 gennaio 2020).

⁹ Come riporta la voce *Blastare*, in *Dizionario Treccani*, Sez. *Neologismi*, 2018, «[n]el gergo giovanile e nella lingua colloquiale dei frequentatori assidui dei siti di relazione sociale in Rete, distruggere, far saltare in aria; per estensione, attaccare e zittire l'interlocutore dall'alto di una presunta superiorità intellettuale e morale» (consultato il 21 gennaio 2020).

¹⁰ Cfr. "È un po' un genio, un po' un eroe". *Twitter celebra il social media manager dell'Inps*, in *Huffington Post*, 18 aprile 2019 (consultato il 21 gennaio 2020).

Simposio: I *social network* fra comunicazione e partecipazione politica

e di entrare in collegamento con persone sconosciute lontane migliaia di chilometri sono state alla base della creazione del primissimo *social network*, Six Degrees¹¹, lanciato nel 1997 (il quale si riferiva esplicitamente alla c.d. “teoria dei sei gradi di separazione”¹²), e hanno rappresentato le fondamenta concettuali dei successivi Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram e TikTok¹³. In questo contesto i *social network* rappresentano lo strumento per trasportare dall’offline all’online la naturale socialità dell’uomo, incidendo al contempo sull’identità sociale e sulla rete sociale dei singoli individui¹⁴. Grossomodo da Six Degrees ai primi anni Duemila, i *social network* si sono sviluppati in una fase del *web*, che successivamente sarà definita *Web 1.0*, nella quale le dinamiche in rete erano esattamente come le dinamiche *offline*: vi era una netta e chiara separazione fra i soggetti che producevano e diffondevano in rete i contenuti, vale a dire i prestatori di servizi digitali (es. testate giornalistiche, ecc.), e i soggetti che invece ricevevano quei contenuti, ovvero gli utenti (es. i lettori delle testate giornalistiche, per rimanere sull’esempio *supra*). In questa fase del *web* soltanto i prestatori potevano produrre e diffondere contenuti, mentre gli utenti potevano limitarsi a riceverli: non era possibile l’inverso¹⁵. Con l’avanzare della tecnologia informatica le cose cambiarono, trasformando il *Web 1.0* nel *Web 2.0*¹⁶, in particolare in conseguenza della creazione dei primi servizi online di *file sharing*. Grazie al un modello di architettura *peer to peer*, che superava il modello *client-server* nel quale lo scambio di informazione passava unidirezionalmente dal *server* al *client*, anche il singolo utente, oltre a ricevere l’informazione, diventava in grado di condividerla e distribuirla a tutti gli altri utenti della rete: ogni utente poteva essere nello stesso momento sia *client* sia *server*, cioè essere sia prestatore di servizi sia (semplice) utente. In tali condizioni Facebook e Twitter, prima, e gli altri *social network* poi, prendono velocemente piede sfruttando la crescente disponibilità di contenuti che ha comportato, a cascata, un aumento esponenziale del numero degli utenti. In tale contesto, dunque, alla funzione “informativa” tradizionale, caratteristica del

¹¹ V. il sito sixdegrees.com (consultato il 21 gennaio 2020).

¹² Secondo tale teoria, sei gradi sono la distanza di separazione che intercorre fra persone scelte a caso nel mondo: per mettere in contatto due persone qualsiasi, dunque, sono necessari mediamente sei contatti. Come ricorda U. Pagallo, *Teoria giuridica della complessità*, Torino, 2006, 241-242, questa teoria è stata ipotizzata inizialmente nel 1929 dallo scrittore magiaro Frigyes Karinthy, e poi è stata confermata dal sociologo Stanley Milgram nel 1967 con un esperimento pubblicato nel saggio *The Small World Problem*, in *Psychology Today*, 1967, 60 ss. In argomento anche D.J. Watts, *Six Degrees: The Science of a Connected Age*, New York, 2003 e A.L. Barabási, *Linked: The New Science of Networks*, New York, 2002.

¹³ Per una ricostruzione storica dell’evoluzione dei *social network* si veda G. Riva, *I social network*, in M. Durante - U. Pagallo (a cura di), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, Torino, 2012, 468 ss. In argomento anche G. Sartor, *L’informatica giuridica e le tecnologie dell’informazione*, Torino, 2016, 251.

¹⁴ In questo senso G. Riva, *I social network*, Bologna, 2010, 11-12 e 15.

¹⁵ In questo modo anche P. Otranto, *Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Bari, 2015, 57.

¹⁶ A titolo meramente esemplificativo, in proposito si vedano in italiano M. Orofino, *L’inquadramento costituzionale del web 2.0: da nuovo mezzo per la libertà di espressione a presupposto per l’esercizio di una pluralità di diritti costituzionali*, in Aa.Vv., *Da Internet ai Social Network. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Rimini, 2013, 33 ss.; in lingua inglese invece C. Aced Toledano, *Web 2.0: the origin of the word that has changed the way we understand public relations*, in “Representing PR: Images, identities and innovations”, Barcelona International PR Conference, 2-3 July 2013.

Web 1.0, si è aggiunta quella “comunicativa”, propria del *Web 2.0*, prontamente sfruttata dalla nascita dei *social network* e della loro rapida crescita, soprattutto in riferimento al numero di utenti mondiali e nazionali. Stando ai dati del Global Digital Report 2019¹⁷, oggi nel mondo gli utenti connessi a Internet sono più di 4,3 miliardi, su una popolazione mondiale di circa 7,6 miliardi, con una crescita superiore al 9% rispetto al 2018. Di questi 4,3 miliardi di persone connesse al *web*, 3,4 miliardi adoperano i *social network*. In Italia¹⁸, invece, in quanto Paese occidentale, le cifre sono più alte rispetto alla media mondiale: gli utenti italiani connessi a Internet ammontano a 54,8 milioni su una popolazione di circa 59,2 milioni, e di essi 35 milioni sono attivi sui *social network*. Questi due fattori, da un lato il binomio informazione-comunicazione caratteristico della struttura dei *social network*, e dall’altro la loro massiccia diffusione nel *Web 2.0*, hanno prodotto un contesto del quale i soggetti pubblici, in particolare le amministrazioni, non potevano rimanere estranei, pena la loro autoesclusione da un ricco mondo virtuale caratterizzato da numerosi e importanti spazi sociali e luoghi di interazione.

3. Il contesto normativo

In tale contesto, i *social network* incidono profondamente sulla relazione fra i vari soggetti coinvolti, condizionando non soltanto il rapporto fra i privati, ma anche fra individuo e istituzioni e, in particolare, fra cittadini e pubblica amministrazione. Si pone dunque l’esigenza di interrogarsi su quale sia la disciplina normativa applicabile a tali strumenti tecnologici.

3.1. La legge n. 150 del 2000

Nell’ordinamento italiano non vi è una normativa dedicata espressamente ai *social network*. Essi, tuttavia, impattano gli ambiti operativi regolati dalla legge n. 150/2000, con la quale è stata introdotta nell’ordinamento italiano la “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”¹⁹.

Questa legge disciplina due attività differenti che i pubblici poteri pongono in essere al fine di perseguire l’interesse pubblico: l’attività di informazione e quella di comunicazione.

¹⁷ Il Global Digital Report è una indagine condotta ogni anno da We Are Social e da Hootsuite, la *social media management platform* più utilizzata nel mondo. Il report completo riferito ai dati globali è [consultabile online](#) (consultato il 21 gennaio 2020).

¹⁸ Il report del Global Digital 2019 riferito all’Italia è [consultabile online](#) (consultato il 21 gennaio 2020).

¹⁹ Così la rubrica di tale legge. In argomento la dottrina è copiosa, e per tale ragione si rimanda a titolo d’esempio a P. Marsocci, *Informazione e comunicazione istituzionale: la legge n. 150 del 2000 come nuovo passo per la riforma amministrativa*, in *Giurisprudenza di merito*, 4-5, 2000, 1133 ss. per i rilievi specifici; in generale, invece, a P. Caretti, *Diritto dell’informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, 2013; a G. Gardini, *Le regole dell’informazione. L’era della post-verità*, Torino, 2017, 339 ss.; e a G.E. Vigevari - O. Pollicino - C. Melzi d’Eril - M. Cuniberti - M. Bassini, *Diritto dell’informazione e dei media*, Torino, 2019.

Simposio: I *social network* fra comunicazione e partecipazione politica

Innanzitutto, è necessario sottolineare come la legge non brilli di chiarezza: se da un lato non definisce puntualmente in cosa consistono queste due attività, limitandosi a stabilire a quali fini sono dirette²⁰, dall'altro ne stabilisce il criterio distintivo in base al soggetto che la esercita e al soggetto destinatario della stessa²¹. Tale disciplina afferma che l'attività di informazione è esercitata da due organi, il portavoce e l'ufficio stampa, mentre l'attività di comunicazione (prevalentemente) dall'ufficio delle relazioni con il pubblico²². Il portavoce è un organo eventuale che collabora con il vertice dell'amministrazione e che è deputato a curare i rapporti di natura politico-istituzionale con i vari organi di informazione²³. L'ufficio stampa è un organo eventuale collegiale composto da uno o più coordinatori (capo ufficio stampa) e da giornalisti iscritti all'albo nazionale, a cui spetta la cura dei rapporti con i mezzi d'informazione di massa²⁴. L'ufficio per le relazioni con il pubblico, infine, è un organo necessario addetto alla cura delle relazioni dell'amministrazione con i cittadini, sia intesi come singoli sia in forma associata, al fine di garantire loro l'esercizio di alcuni diritti che la legge *de qua* individua espressamente (vale a dire i diritti di informazione, di accesso e di partecipazione ex l. 241/1990), di agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, illustrando la disciplina in materia e i compiti e l'organizzazione delle amministrazioni, di verificare il *feedback* dei cittadini relativamente alla qualità dei servizi offerti, nonché di costituire un tramite d'informazione con gli altri URP e con le altre strutture della pubblica amministrazione²⁵.

Di diverso avviso l'accademia, in particolare in riferimento alla necessità di distinguere chiaramente le due attività di informazione e comunicazione pubblica con criteri differenti a quelli stabiliti dal legislatore. In dottrina, infatti, è stato affermato come l'attività di informazione permetta alla pubblica amministrazione di divulgare ai cittadini una notizia, vale a dire porta alla loro conoscenza una rappresentazione della realtà a fini prettamente unidirezionali, non essendovi l'intento di scambiare informazioni con i cittadini²⁶. L'attività di comunicazione, d'altra parte, è finalizzata a diffondere fra i cittadini alcuni contenuti al fine di indurre precisi comportamenti, tramite l'instaurazione con essi di flussi informativi di natura bidirezionale²⁷.

L'impostazione seguita dal legislatore, che non a caso è stata messa in discussione dalla letteratura, oltre all'assenza di una qualche nozione normativa in grado di consentire di distinguere la "comunicazione istituzionale" dalla "comunicazione politica" – distinzione di estrema importanza nell'ambito dell'ipotesi di campagna elettorale e che in-

²⁰ Cfr. art. 1, c. 5, della l. 150/2000.

²¹ Così anche L. Tebano, *Così diversi, così uguali: giornalista e addetto stampa*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, 2017, 626.

²² Cfr. art. 6, c. 1, della l. 150/2000.

²³ Cfr. art. 7 della l. 150/2000.

²⁴ Cfr. art. 9 della l. 150/2000.

²⁵ Cfr. art. 8, c. 1 e 2, della l. 150/2000.

²⁶ In questo senso A. Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983, 17 e G. Gardini, *op. cit.*, 340-341.

²⁷ Così F. Merloni (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002 e G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001.

vece occorre ricercare in altre fonti²⁸ – è messa in crisi dall’accelerazione del contesto tecnologico. Si badi che la legge n. 150/2000 non è stata (quasi²⁹) mai emendata dal momento della sua promulgazione, vale a dire vent’anni fa. E nel 2000 la tecnologia era radicalmente diversa rispetto a quella attuale: in quell’anno la memoria di massa portatile (*USB flash drive*) più capiente raggiungeva al massimo gli 8 megabyte, mentre quelle attuali contengono fino a un terabyte di dati; oggi ogni individuo può fare tutto con il proprio smartphone, mentre nel 2000 venne lanciato sul mercato il primissimo telefono portatile che permetteva di *chattare* da *mobile*.

Considerato che già al momento della sua entrata in vigore la disciplina della l. 150/2000 non poteva essere descritta come era chiara e limpida, dal confronto con il contesto tecnologico attuale essa risulta ulteriormente essere superata. In tale prospettiva appare dunque necessario interrogarsi su come far fronte all’obsolescenza delle norme della l. 150/2000.

3.2. Il d.lgs. 82/2005

Nel 2005 è entrato in vigore il d.lgs. n. 82, rubricato “Codice dell’amministrazione digitale”³⁰, il più alto sforzo normativo teso a combinare l’azione e l’organizzazione delle amministrazioni pubbliche con l’impiego delle tecnologie digitali. Tale codice stabilisce, infatti, che, per perseguire in maniera efficace l’interesse pubblico, le pubbliche amministrazioni – siano esse statali, regionali o delle Autonomie locali – devono organizzarsi e devono agire utilizzando le tecnologie dell’informazione e della comunicazione (c.d. ICT)³¹. E per perseguire in modo efficace l’interesse pubblico, occorre concretizzare vari principi costituzionali e legislativi, fra i quali è possibile ricordare il principio di buon andamento, quello di trasparenza e di partecipazione, oltre a molti altri³². Con il passaggio dal *Web 1.0* al *Web 2.0*, e dunque con la crescente disponibilità di dati e contenuti a disposizione degli utenti, sono sorte le prime strategie di *Open Government*³³. Sviluppatesi inizialmente all’estero, dopo poco tempo hanno iniziato a

²⁸ Il riferimento è all’art. 9 della l. 28/2000 in tema di *par condicio*. Relativamente a questo argomento si veda O. Grandinetti, *La par condicio ai tempi dei social, tra problemi “vecchi” e “nuovi” ma, per ora, tutti attuali*, in *questa Rivista*, 3, 2019, 92 ss.

²⁹ La legge ha subito soltanto due piccole modifiche, a marzo e a fine dicembre del 2019, ad opera della l. 26/2019 e della l. 160/2019, entrambe modificativo dell’art. 9 relativo all’ufficio stampa.

³⁰ A titolo non esaustivo in argomento si vedano G. Pesce, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, 2018; C. Boccia - C. Contessa - E. De Giovanni (a cura di), *Codice dell’amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, Piacenza, 2018. In tema di digitalizzazione sia consentito altresì il riferimento a S. Rossa, *Il diritto all’informazione come base per una amministrazione digitale: una comparazione fra Italia ed Estonia*, in *Il diritto dell’economia*, 2, 2019, 543 ss. e Id., *The Digitalisation of Public Administration and Born-Digital Functions: A Modern “Janus Bifrons”?*, in Aa. Vv. (eds), *Proceedings of International Scientific Conference Economics of Digital Transformation (EDT) 2019 DIGITOMICS*, Rijeka, 2019 (in corso di pubblicazione).

³¹ Così l’art. 2, c. 1, d.lgs. 82/2005.

³² A riguardo si rimanda, *ex multis*, a E. D’Orlando, *Profili costituzionali dell’amministrazione digitale*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2, 2011, 213 ss. e F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, *ivi*, 2, 2015, 227 ss.

³³ Relativamente alla strategia di *Open Government* si vedano, fra i numerosi contributi, F. Costantino,

Simposio: I *social network* fra comunicazione e partecipazione politica

prendere piede in Italia – sebbene già dall’inizio degli anni Novanta Feliciano Benvenuti avesse sostenuto la necessità di avere una «società aperta»³⁴ – grazie all’influsso di settoriali discipline europee finalizzate a rendere l’amministrazione più “aperta” a vantaggio dei cittadini, fra cui quella concernente il riutilizzo dei dati pubblici³⁵, nonché a favorirne il dialogo. I *social network*, relativamente a quest’ultimo punto in particolare, svolgono un ruolo privilegiato: se impiegati correttamente non solamente costituiscono un importante strumento per attuare i principi costituzionali *classici* attinenti all’amministrazione, ma anche quelli normativi previsti dallo stesso d.lgs. 82/2005. Essi rappresentano, inoltre, un elemento innovativo in grado di influenzare radicalmente la disciplina dell’informazione e della comunicazione pubblica.

Innanzitutto, è necessario precisare che nel Codice dell’amministrazione digitale non vi sono riferimenti diretti all’obbligo, in capo alle pubbliche amministrazioni, di adozione e impiego dei *social network*. Ciononostante, considerando che essi consentono alle amministrazioni di raccogliere dati e informazioni sul modo con cui esse amministrano³⁶, aspetto che permette loro di comprendere meglio la realtà che amministrano e di migliorare il proprio agire grazie ai *feedback* ricevuti dai cittadini, la loro adozione risulta essere strategica in quanto in grado di attuare indirettamente alcune norme del d.lgs. 82/2005.

Fra tali norme è possibile ricordare:

1. il diritto di chiunque di accedere ai servizi online delle pubbliche amministrazioni (e gestori di servizi pubblici e di società a controllo pubblico)³⁷;
2. il diritto di utilizzare gli strumenti tecnologici previsti dal codice, anche per rapportarsi con le pubbliche amministrazioni per fini ulteriori rispetto all’esercizio del

Open Government, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Agg., 2015, 272 ss. ed E. Carloni, *L’amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell’open government*, Rimini, 2014; L. Sartori, *Open Government; What Else?*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2013, 753 ss. F. Faini, *La strada maestra dell’open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in *Cyberspazio e diritto*, 2, 2013, 213 ss.

³⁴ Così F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, 128: «[i]n realtà il problema del nuovo Stato e il problema del nuovo cittadino presuppongono una loro reciproca posizione dinamica e un reciproco avvicinarsi. Quanto più il nuovo cittadino diviene titolare di una sua libertà attiva, tanto più si apre il confine della sua persona; egli conquista in tal modo, oltre al valore della esistenza individuale, anche la coscienza di un essere per gli altri [...] non basta più la difesa della libertà individuale ma occorre che l’individuo vada oltre e cooperi a costruire, insieme agli altri, la rete di relazioni che costituisce la base e il principio di una società aperta».

³⁵ Sul punto si vedano F. Costantino, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in *Diritto amministrativo*, 4, 2017, 799 ss.; F. Gaspari, *L’agenda digitale europea e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, Torino, 2016; P. Patrino - F. Pavoni, *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, 1, 2012 87 ss.; sia consentito il rimando a S. Rossa, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall’esperienza della Regione Piemonte*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, 4-5, 2019, 1121 ss.

³⁶ Per un esempio significativo delle potenzialità conoscitive derivanti dai dati si veda M. Falcone, *Le potenzialità conoscitive dei dati amministrativi nell’era della “rivoluzione dei dati”: il caso delle politiche di eradicazione dell’epatite C*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2017, 26 ss, oltre a S. Rossa, *The Digitalisation of Public Administration and Born-Digital Functions: A Modern “Janus Bifrons”?*, cit., nella parte relativa al progetto “Mèmora”.

³⁷ Cfr. artt. 3-*bis* e 6 del d.lgs. 82/2005.

- diritto di accesso e alla partecipazione al procedimento amministrativo³⁸;
3. l'obbligo per le amministrazioni di rendere i servizi digitali accessibili in modo semplice e integrato³⁹;
 4. l'obbligo per le amministrazioni di incentivare l'adozione di strumenti tecnologici, al fine di promuovere la partecipazione dei cittadini al processo democratico e all'attività amministrativa⁴⁰, nonché per favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini⁴¹.

A ben vedere, i *social network* possono essere uno strumento tecnico in grado di attuare tali previsioni normative di carattere programmatico. Se questo fattore viene sommato alla circostanza per la quale l'amministrazione può impiegare gli strumenti tecnologici ritenuti più adatti per il raggiungimento dei fini stabiliti dal legislatore, risulta evidente come, pur non essendovi un obbligo di adozione dei *social network*, il loro impiego da parte delle pubbliche amministrazioni costituisce una «scelta»⁴² che si instaura coerentemente nel solco tracciato dal Codice dell'amministrazione digitale. A fronte di ciò, dunque, è possibile affermare che l'utilizzo dei *social network* da parte delle pubbliche amministrazioni risulta essere “formalmente accidentale” ma “essenziale sostanzialmente”. E questo è ben noto alle pubbliche amministrazioni, dato che è da circa dieci anni che FormezPa – vale a dire il centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.⁴³ –, e successivamente SocialPa⁴⁴, pubblicano dossier, documenti e studi sull'utilizzo dei *social network* nel settore pubblico e sui relativi vantaggi, come ad esempio il *Vademecum Pubblica amministrazione e social media*⁴⁵ del 2011, e il volume *Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso – Il primo libro “in progress” della nuova comunicazione pubblica*⁴⁶.

4. Riflessioni conclusive

Da quanto analizzato e ricostruito *supra*, nell'ordinamento italiano non vi è una disciplina specifica che regoli l'utilizzo dei *social network* da parte della pubblica ammi-

³⁸ Cfr. art. 3, c. 1, del d.lgs. 82/2005.

³⁹ Cfr. artt. 3, c. 1, e 7, c. 1, del d.lgs. 82/2005.

⁴⁰ Cfr. art. 9 del d.lgs. 82/2005.

⁴¹ Cfr. art. 8 del d.lgs. 82/2005.

⁴² F. Faini, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2017, 327.

⁴³ Cfr. il sito formez.it (consultato il 21 gennaio 2020).

⁴⁴ Cfr. il sito pasocial.info (consultato il 21 gennaio 2020).

⁴⁵ FormezPA, *Vademecum Pubblica amministrazione e social media*, Roma, dicembre 2011 (consultato il 21 gennaio 2020).

⁴⁶ S. Talamo - F. Di Costanzo - R. Crudele (a cura di), *Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso – Il primo libro “in progress” della nuova comunicazione pubblica*, Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, Formez PA in collaborazione con PA Social, 2018 (consultato il 21 gennaio 2020). In argomento anche F. Di Costanzo, *PA Social. Viaggio nell'Italia della nuova comunicazione tra lavoro, servizi e innovazione*, Milano, 2017; P. Citarella, *Social media e P.A. La comunicazione istituzionale ai tempi di Facebook*, Milano, 2017.

Simposio: I *social network* fra comunicazione e partecipazione politica

nistrazione e, più in generale, del settore pubblico. Tali strumenti, però, intersecano l'ambito di operatività sia dell'attività di informazione e comunicazione pubblica sia del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Da un lato, la legge n. 150/2000, vale a dire la normativa di settore dedicata alla comunicazione e all'informazione pubblica, tace sul punto, limitandosi a delineare una struttura comunicativa rigida e pensata per un contesto fattuale diverso da quello attuale in cui, giocoforza, i *social network* costituiscono un tassello fondante della realtà online e offline. E, come analizzato, questa struttura discende dalla distinzione stabilita dal legislatore – criticata dalla dottrina – fondata sul soggetto emittente e su quello destinatario: per tale legge l'informazione è rivolta ai mezzi di comunicazione di massa (es. televisioni, quotidiani ecc.) mentre la comunicazione è diretta ai cittadini. Osservando, tuttavia, come il gestore del profilo di un'amministrazione presente sui *social network* possa rivolgersi ad entrambe le platee in un unico momento e senza distinzioni, allora sarebbe logico interrogarsi sull'obsolescenza delle norme della l. 150/2000. Ulteriori dubbi in proposito potrebbero sorgere se si pensasse all'ipotesi, per nulla infrequente di questi tempi, di un esponente politico che sia al vertice di una pubblica amministrazione, come ad esempio un Ministro della Repubblica, che diffonda un contenuto sul proprio profilo o account *social*. Diffondendo quel contenuto agirebbe in veste propria, di esponente politico o di privato cittadino, oppure in veste istituzionale, di rappresentante delle Istituzioni o dell'amministrazione di appartenenza? A chi si rivolgerebbe diffondendo quel determinato contenuto, ai cittadini, agli elettori, alle televisioni, agli organi di stampa, o a tutti e quattro? E quale sarebbe il fine di tale azione, quello di orientare il corpo elettorale o semplicemente informarlo?

Da questi pochi e banali interrogativi si evince con chiarezza come l'impiego dei *social network* da parte delle pubbliche amministrazioni incida significativamente sulla separazione fra l'attività di informazione pubblica e quella di comunicazione pubblica, sottolineando al contempo l'obsolescenza e la parziale incompletezza della legge che è proprio stata posta in essere, vent'anni fa, per disciplinare questa materia.

Dall'altro lato, invece, il Codice dell'amministrazione digitale, non impone alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di adoperare i *social network*. Tuttavia, in quanto strumenti moltiplicatori per il raggiungimento dell'interesse pubblico e per l'attuazione delle varie norme previste da tale normativa, essi sono uno strumento accidentale ma di fatto essenziale. E, infatti, il loro utilizzo è un atto di volontà delle singole amministrazioni, oggi fortemente suggerito e incentivato.

Conciliare queste due discipline e, in particolare, fronteggiare l'inappropriatezza della legge n. 150/2000, la cui disciplina appare superata, è compito del legislatore, cui spetta il dovere costituzionale di intervenire nel regolare sul piano normativo, in modo puntuale e preciso (pur nella generalità e astrattezza della legge), le questioni che possano produrre importanti effetti distorsivi sulla società e sullo stato di salute della democrazia. E la regolamentazione dell'impiego dei *social network* da parte del potere pubblico pare una di essa – oltre ai casi menzionati poc'anzi, si pensi alla necessità di garantire il silenzio elettorale in un periodo, come quello attuale, in cui, da un lato, ciascun candidato possiede un proprio account o profilo *social* e, dall'altro, in cui non vi è un potere coercitivo in grado di impedire *ex ante* la diffusione di messaggi elettorali

via *social* quando vige il silenzio elettorale.

È dunque necessario che il legislatore intervenga adeguando la disciplina normativa al dinamismo della società, anche per il tramite dell'approvazione di una nuova legge sulla comunicazione e informazione pubblica, senza aspettare che il vuoto e la lacuna normativa vengano colmate dalla giurisprudenza. Pare che questa sia la strada che le Istituzioni intendano percorrere, come testimoniato dal tavolo di riforma della disciplina della comunicazione pubblica, avviato recentissimamente il 9 gennaio 2020⁴⁷.

⁴⁷ Cfr. *PA: la Ministra Fabiana Dadone avvia il tavolo di riforma della comunicazione pubblica* (consultato il 21 gennaio 2020).