

QUALE ASPETTATIVA FUTURA PER UNA NUOVA DISCIPLINA IN MATERIA DI COMUNICAZIONE ELETTORALE SULLE PIATTAFORME *ONLINE*.

Gianluca Trenta

Abstract (it): Il presente articolo affronta il tema della parità di trattamento dei soggetti politici, auspicando una nuova regolamentazione in materia di comunicazione elettorale, includendo le piattaforme digitali. A tal proposito è opportuno che la nuova normativa integri nuovi istituti di propaganda politica, visto l'utilizzo considerevole di *internet* e dei *social network*, soprattutto durante la fase delle competizioni elettorali, che superi la legge n. 28/2000 (c.d. *par condicio*) considerata sin dalla sua origine figlia di altri tempi.

Abstract (eng): This article addresses the issue of equal treatment of political subjects hoping for a new regulation on communication also on digital platforms. In this regard, it is appropriate that the new legislation integrates new institutions of political propaganda, given the considerable use of the *internet* and *social networks*, especially during the phase of electoral competitions, which exceeds law no. 28/2000 (so-called *par condicio*) considered old-fashioned since its origin.

Parole chiave: Piattaforme digitali, propaganda politica, *par condicio*, *social network*, competizione elettorale.

Keywords: digital platforms, political propaganda, *par condicio*, *social network*, election competition.

SOMMARIO: **1.** Premessa. - **2.** La normativa di riferimento in tema di comunicazione politica elettorale. - **3.** Il quadro normativo vigente in materia di comunicazione politica. - **4.** La propaganda elettorale: opportunità o elusione? - **5.** Quale scenario futuro per i *social network*. - **6.** Note conclusive.

1. Premessa.

La libertà di espressione delle opinioni rappresenta una condizione necessaria nei regimi democratici, affinché venga riconosciuta la partecipazione di ciascun cittadino alla plurale formazione dell'opinione pubblica¹.

I processi di legittimazione democratica delle istituzioni possono essere di tipo formale e quindi composti da regole e procedure² e di tipo informale, cioè basati su giudizi in continua mutazione che influenzano l'opinione pubblica e, quindi, il sistema politico³.

Per tali ragioni, le dinamiche in gioco e le differenti normative, che ogni singolo Stato adotta, disciplinano la materia in maniera tale da far convivere la società civile e la politica attraverso, per l'appunto, i processi democratici⁴.

In ambito comunitario, le Costituzioni democratiche di ogni Paese membro tutelano la libera manifestazione del pensiero e il pluralismo dei *mass media*. In tale contesto, già dagli inizi degli anni '90, l'Unione europea ha svolto un ruolo determinante nelle dinamiche del pluralismo informativo innovando, dapprima, il settore della radiotelevisione e, successivamente quello delle comunicazioni⁵.

Il quadro normativo costituzionale italiano pone grande attenzione alla libertà di manifestazione del pensiero, definita in più occasioni dalla Corte Costituzionale "*pietra angolare dell'ordine democratico*"⁶. Sul tema, infatti, si è sviluppato un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale che si è soffermato sul bilanciamento tra le diverse situazioni giuridiche soggettive, secondo quanto previsto dall'art. 21 della

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

2. La teoria del *libero mercato delle idee*, ideata da John Milton nel suo lavoro *Areopagitica* del 1644, rielaborata da John Stuart Mill nella sua opera *On liberty* del 1859 e riaffermata da Jeremy Bentham, «la concorrenza delle idee determina il meglio. Poiché tutte le verità sono verità parziali e non esistono verità assolute, dal confronto delle verità parziali viene fuori il progresso dell'umanità», contribuendo quindi alla formazione in ogni cittadino di una volontà politica più consapevole. P. BARCELLONA, *Nuove frontiere del diritto: dialoghi su giustizia e verità*, Bari, Dedalo, 2001, pp. 210 ss.

2 Come ad es. le competizioni elettorali e il voto parlamentare.

3 G. SARTORI, *Opinione pubblica*, in *Enc. del Novecento*, Roma, Treccani, 1979, pp. 3 ss.

4 Per un maggiore approfondimento sul tema cfr. J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari-Roma, 2002. L'autore analizza, nelle società moderne, le crescenti interazioni del sistema dei media ossia per talune componenti capaci di influire sui *media* per influenzare la coscienza della collettività.

5 V. ZENO ZENCOVICH, *La nuova televisione europea. Commento al «Decreto Romani»*, Rimini, Maggioli, 2010. La Direttiva n. 65/2007 CE, che modifica la precedente Direttiva n. 552/1989 CE sul coordinamento del quadro legislativo, regolamentare e amministrativo dei Paesi membri della UE aventi per oggetto l'esercizio delle attività televisive. Nel 2018 la Direttiva è stata nuovamente modificata dalla n. 1808 UE "in considerazione dell'evoluzione del mercato" ed Italia recepita con legge di delegazione europea 2019. V. ZENO ZENCOVICH, *Cosa intendiamo, oggi, per media?*, in M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Il diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Modena, Mucchi, 2019, p. 11.

6 Numerose sono le sentenze della Corte Costituzionale che nel tempo se ne sono occupate, alcune sono: nn. 9 e 25 del 1965; n. 84 del 1969; n. 126 del 1985; n. 293 del 2000; n. 243 del 2001; n. 129 del 2009. Per ciò che riguarda, invece, il percorso storico in Italia dell'affermazione della libertà di stampa cfr. B. SANTORO, *La par condicio nell'evoluzione dei mezzi di comunicazione*, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 3/2014, pp. 2 ss.

Costituzione ed in particolare sulla disciplina dei mezzi di comunicazione⁷. Pertanto, in conseguenza della stretta relazione esistente tra democrazia e informazione politica, è stata dedicata grande attenzione alle garanzie a tutela di quest'ultima; ciò richiede inevitabilmente di confrontarsi con una serie di interrogativi scaturiti essenzialmente dal crescente utilizzo dei *social media* nella comunicazione politica, soprattutto durante le competizioni elettorali⁸. Per tale ragione, al fine di garantire a tutti i soggetti politici pari opportunità di accesso ai *media* e contribuire alla formazione dell'opinione pubblica, i legislatori, che si sono susseguiti nel tempo, si sono preoccupati di regolare la diffusione di contenuti di tipo politico-elettorale attraverso i mezzi di comunicazione tradizionali, quali stampa e radiotelevisione, tralasciando, però, una disciplina *ad hoc* per i *social network*⁹.

In numerose sentenze della Corte costituzionale è stato ribadito il diritto dei cittadini di ricevere informazioni quanto più possibile complete e attendibili, provenienti da una molteplicità di fonti, affinché possano costruirsi il proprio libero pensiero¹⁰, elemento essenziale e indefettibile della nostra democrazia. In tale prospettiva, è evidente come sia necessario che vengano garantite a tutti i soggetti politici pari opportunità di diffondere le proprie idee e le proprie istanze. Ma che dire dell'attuale disciplina che regola la comunicazione politica durante le campagne elettorali, approvata con la legge n. 28/2000 (c.d. *par condicio*), che da più di un ventennio dalla sua approvazione prende ancora in considerazione esclusivamente i *media* tradizionali¹¹, soprattutto la televisione e non i servizi resi da *internet* e dai *social network*?¹².

7 G.L. CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, in Riv. AIC, 2018, pp. 200-225. L'autore analizza taluni aspetti della libertà di manifestazione del pensiero nelle sue dimensioni più attuali, legate soprattutto all'avvento delle piattaforme informatiche e dei *social media*. La conseguenza di ciò ha portato alla creazione di un paradigma della libertà di manifestazione del pensiero nuovo rispetto ai suoi tratti tradizionali, codificati anche dalle costituzioni e dalla giurisprudenza costituzionale.

8 La rete *internet* alle sue origini era semplicemente considerato un nuovo mezzo di comunicazione con i primi servizi *e-mail* via via trasformatosi ai giorni d'oggi in veri portali d'informazione. Pertanto in ogni ordinamento costituzione vengono individuate quelle norme preposte alla libertà di parola che nella Carta Costituzione italiana vengono individuate nell'art. 15 e 21 rispettivamente riguardante la libertà di corrispondenza e di comunicazione e la libertà di manifestazione del proprio pensiero. M. OROFINO, *L'inquadramento costituzionale del web 2.0: da nuovo mezzo della 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, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 36-37.

9 M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, in Riv. Italiana di informazione e diritto, n. 2/2020, p. 43.

10 H. ALLCOTT, M. GENTZKOW, *Social Media and Fake News in the 2016 Election*, in *Journal of Economic Perspectives*, n. 2/2017, pp. 211-236.

11 L'art. 2, co. 1 della l. n. 28/2000 sancisce esplicitamente che le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica. Per un maggior approfondimento in merito all'analisi della legge cfr. A. PACE, M. MANETTI, *Rapporti civili: art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006.

12 Sulla nozione di *internet* cfr. M.R. ALLEGRI, *Ubi social ibi ius. Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità dei provider*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 45 ss. A tal proposito è opportuno anche sottolineare come la Corte Cassazione Penale, Sez. I, con la sentenza n. 37596 del

Tale vuoto legislativo all'interno delle regole sulla *par condicio* si pone quale questione di interesse giuspubblicistica e obiettivo del presente contributo è, pertanto, quello di tentare di fornire qualche spunto di riflessione alla tematica.

2. La normativa di riferimento in tema di comunicazione politica.

La prima normativa in tema di comunicazione politica è la legge 4 aprile 1956, n. 212¹³, tuttora in vigore¹⁴, che indica le forme «tipiche» di propaganda mediante affissioni, propaganda luminosa (fatta eccezione per le insegne indicanti le sedi dei partiti), figurativa o sonora, lancio di volantini, convocazione di comizi e riunioni elettorali ed il divieto di affiggere fuori da questi spazi elettorali, rivolto tanto ai partiti, ai gruppi politici, ai singoli candidati, quanto a coloro che non partecipano alla competizione elettorale (art. 1, co. 1). La legge a tal proposito pone limitazioni alla sola propaganda elettorale in modalità fissa in luogo pubblico, sia essa figurativa o luminosa, senza prendere in considerazione l'impiego di mezzi mobili, creando disparità tra i candidati in competizione.

La legge in questione consente l'affissione di manifesti e stampati elettorali solamente all'interno di appositi spazi destinati a ciò da una deliberazione assunta dalla giunta comunale tra il 33° e il 30° giorno precedente le elezioni (art. 2, co. 1). A tal proposito qualche perplessità suscita la previsione del periodo di circa trenta giorni per il controllo del rispetto del divieto di affissioni al di fuori degli spazi predefiniti dal comune, in quanto le affissioni effettuate prima dell'inizio del divieto vengono esposte anche nei giorni del silenzio elettorale, creando anche in questo caso delle disparità tra i candidati.

La giunta municipale provvede a delimitare gli spazi con la corrispondente superficie per l'affissione e a ripartirli in tante sezioni quante sono le liste o le candidature uninominali ammesse. L'assegnazione delle sezioni è effettuata seguendo l'ordine di ammissione delle liste o delle candidature, mentre sono vietati

12 settembre 2014 ha inteso la piattaforma *social Facebook* come luogo aperto al pubblico, affermando che «sembra innegabile che la piattaforma sociale Facebook (disponibile in oltre 70 lingue, che già ad agosto del 2008 contava i suoi primi cento milioni di utenti attivi, classificata come primo servizio di rete sociale) rappresenti una sorta di *ὄρυπά* virtuale. Una "piazza immateriale" che consente un numero indeterminato di "accessi" e di visioni, resa possibile da un'evoluzione scientifica, che certo il legislatore non era arrivato ad immaginare. Ma che la lettera della legge non impedisce di escludere dalla nozione di luogo e che, a fronte della rivoluzione portata alle forme di aggregazione e alle tradizionali nozioni di comunità sociale, la sua ratio impone anzi di considerare». Per una maggiore disamina sul tema cfr. M. MEZZANOTTE, *Facebook come "luogo aperto al pubblico"*, in *federalismi.it*, n.2/2016, pp. 2 ss.

13 Pubblicata in GU n. 87 del 11 aprile 1956.

14 La l. n. 212/1956, tuttora in vigore con le modifiche apportate dalla successiva l. n. 130 del 24 aprile 1975 avente per oggetto «Modifiche alla disciplina della propaganda elettorale ed alle norme per la presentazione delle candidature e delle liste dei candidati nonché dei contrassegni nelle elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali». Per un maggiore approfondimento cfr. M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 83.

gli scambi e le cessioni delle superfici assegnate tra le varie liste o i vari candidati (art. 3, co. 1 e 2).

Viene, inoltre, sanzionato chiunque sottrae o distrugge stampati, giornali murali od altri, o manifesti di propaganda elettorale o ne impedisce l'affissione o la diffusione ovvero stacca, lacera o rende comunque illeggibili quelli già affissi negli spazi riservati alla propaganda elettorale o ancora a chi affigge stampati, giornali murali negli spazi non autorizzati (art. 9, co. 1) ed è vietata ogni forma di propaganda elettorale entro il raggio di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali nei giorni destinati alla votazione (art. 9, co. 2). A tal proposito ci si interroga se la normativa in questione valga anche per l'invio di contenuti testuali mediante servizi di messaggistica istantanea e *post* pubblicati attraverso i *social network*¹⁵.

La regolamentazione in questione, tuttavia, nel tempo ha sollevato perplessità di ordine costituzionale in riferimento all'art. 21 Cost., afferente la libertà di manifestare il proprio pensiero attraverso ogni mezzo di diffusione.

A tal proposito, la Corte Costituzionale è intervenuta più volte in materia, giudicando legittimi i divieti disposti dalla l. 212/1956, affermando che l'articolo 21 Cost. riconosce non soltanto il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero ma anche quello del libero uso dei mezzi di divulgazione e che entrambi godono della stessa garanzia costituzionale. La Corte ha precisato che i divieti previsti non ledono il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, né comportano violazione del diritto di usare liberamente i mezzi che ne realizzano la diffusione, giacché la legge si limita a disciplinarne l'esercizio, quale estrinsecazione di un potere del legislatore ordinario del quale la Corte ha riconosciuto la piena legittimità. Inoltre la stessa Corte ritiene che la normativa in questione pone tutti in condizione di parità assicurando, in uno dei momenti essenziali per lo svolgimento della vita democratica, che l'eguaglianza tra i candidati non sia di fatto ostacolata da situazioni economiche di svantaggio o politiche di minoranza¹⁶.

Tale sentenza è ritenuta importante in quanto esprime «una sorta di *par condicio...* *ante litteram* ammettendo la possibilità per il legislatore di limitare, nel periodo elettorale, le manifestazioni effettuabili da parte di alcuni» ovvero di quei partiti o candidati con maggiori facoltà economiche, assicurando a tutti condizioni di uguaglianza¹⁷.

¹⁵ I *leaders* politici, durante il giorno dell'elezioni, tendono ad aggirare il divieto, optando per una propaganda *soft*, magari con semplici esortazioni a non astenersi e ad esercitare il diritto di voto o, ancora, facendosi riprendere con foto mentre inseriscono la propria scheda nell'urna elettorale. D. BELLACICCO, *L'applicabilità della disciplina del silenzio elettorale ai social media*, in *Cammino diritto*, n. 10/2021, p. 8.

¹⁶ La sentenza n.48 del 4 giugno 1964 della Corte Cost. conferma quanto precedentemente pronunciato dalla stessa Corte con la sentenza n. 1 del 5 giugno 1956. Proprio in applicazione del principio allora per la prima volta affermato, la Corte nella citata sentenza del 1956 ritenne che non fosse in contrasto con l'art. 21 della Costituzione il comma quinto dell'art. 113 del T.U. delle leggi di p. s. (R.D. 18 giugno 1931, n. 773), nel quale è disposto che "le affissioni non possono farsi fuori dei luoghi destinati dall'autorità competente". Tali principi sono stati ribaditi nella sentenza n. 49 del 16 giugno 1965 sempre della Corte Costituzionale.

¹⁷ G. GARDINI, *Libertà vs. eguaglianza: ovvero, la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale in Italia. Come migliorarla e perché*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 201-202.

Anche la successiva sentenza n. 138 del 3 maggio 1985 della Corte costituzionale suscita particolare interesse in quanto è chiamata ad intervenire nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, cpv, della legge 24 aprile 1975, n. 130 riguardante le modifiche alla disciplina della propaganda elettorale ed alle norme per la presentazione delle candidature e delle liste dei candidati nonché dei contrassegni nelle elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali. In tale circostanza la Corte ha respinto la questione di legittimità costituzionale nella parte in cui, entro il termine di trenta giorni antecedenti la data delle elezioni, consente l'uso di altoparlanti su mezzi mobili soltanto per il preannuncio dell'ora e del luogo in cui si terranno i comizi e le riunioni di propaganda elettorale.

Una significativa regolamentazione delle campagne elettorali, per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica è la legge n. 515 del 10 dicembre 1993. Fino agli inizi degli anni novanta, la competizione elettorale tra le forze politiche in campo era considerata una regolamentazione focalizzata esclusivamente sulle sole tecniche tradizionali di diffusione del messaggio politico. In quegli anni caratterizzati dalla personalizzazione del dibattito politico, la centralità dei mezzi di comunicazione di massa e l'aumento esponenziale delle spese per le campagne elettorali hanno costretto il legislatore ad adottare una nuova significativa regolamentazione in tema elettorale¹⁸.

A tal proposito è stata dapprima approvata la l. n. 81 del 25 marzo 1993¹⁹ in materia di elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale e successivamente emanata la l. n. 515 del 10 dicembre 1993, riguardante la disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica²⁰.

Quest'ultima disciplina fornisce ancora oggi l'ossatura portante della regolamentazione delle competizioni elettorali. Mentre la prima disciplina la campagna elettorale prettamente a livello locale, la seconda ha un carattere di portata generale sulla competizione tra gli attori politici e sui mezzi di comunicazione, dettando i principi fondamentali.

La prima parte della l. n. 515/1993 disciplina l'accesso ai mezzi di comunicazione di massa durante il periodo di campagna elettorale e sancisce che «la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi detta alla concessionaria del servizio pubblico le prescrizioni necessarie a garantire, in condizioni di parità fra loro, idonei spazi di propaganda nell'ambito del servizio pubblico radiotelevisivo» (art. 1, co. 1). In tale contesto viene affidata alla commissione Rai e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) il controllo della parità di accesso agli spazi dedicati alla propaganda.

¹⁸ Bisogna tra l'altro ricordare che con la riforma introdotta dal referendum abrogativo del 1991, viene fissata la preferenza unica per le elezioni della Camera dei deputati con il sistema proporzionale a liste concorrenti, viene così accentuato il ruolo del candidato rispetto al partito politico. G. GARDINI, *Libertà vs. eguaglianza: ovvero, la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, op.cit., p. 199.

¹⁹ Pubblicata in GU n.72 del 27 marzo 1993 ed entrata in vigore il 28 marzo 1993.

²⁰ Tale legge verrà poi in larga parte abrogata dalla l. n. 28/2000. Pubblicata in GU n. 292 del 14 dicembre 1993 ed entrata in vigore in data 29 dicembre 1993.

La legge precisa inoltre che dalla data di convocazione dei comizi per il rinnovo dei rappresentanti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e fino alla chiusura delle operazioni di voto la presenza di candidati ed esponenti di partiti «deve essere limitata esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione. Tale presenza è vietata in tutte le altre trasmissioni» (art. 1, co. 5). A tal proposito è importante sottolineare come anche l'art. 6, co. 2, let. c) del "Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato"²¹ definisce l'attività di informazione radiotelevisiva esercitata da qualsiasi emittente un servizio di interesse generale, garantendo «l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge».

La seconda parte si occupa del regime economico-finanziario delle campagne elettorali ed infine la terza e ultima parte si occupa delle sanzioni per la violazione delle norme riguardanti l'accesso ai mezzi di comunicazione, la trasparenza e la rendicontazione delle spese elettorali.

3. Il quadro normativo vigente in materia di comunicazione politica.

La normativa vigente in materia disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica è costituita dalla legge n. 28 del 22 febbraio 2000²², c.d. *par condicio*²³, modifica poi successivamente dalla l. n. 313 del 6 novembre 2003²⁴.

La legge 28/2000 tenta di colmare le lacune legislative della precedente l. 515/1993 ma, pur riconoscendo la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie, tralascia di regolamentare i nuovi *media*²⁵,

21 Il d.lgs n. 208 del 8 novembre 2021 in merito dell'attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, ha abrogato il precedente d.lgs. 177 del 31 luglio 2005 riguardante il "Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici".

22 Pubblicata in GU n. 43 del 22 febbraio 2000. In merito alla *ratio* della disciplina in tema di *par condicio* cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Esiste ancora la "par condicio"? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2018, pp. 2-5.

23 Il termine *par condicio* viene utilizzato per la prima volta dall'allora presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, in occasione del decreto Gambino con cui veniva regolamentata in Italia la parità di accesso ai mezzi di comunicazione durante le campagne elettorali. Con l'espressione latina *par condicio*, tradotta letteralmente parità di trattamento oppure pari condizioni, vengono intesi quei criteri adottati dai *mass-media* nel garantire un'appropriata visibilità a tutti i soggetti politici.

24 Pubblicata in GU n. 268 del 18 novembre 2003 avente per oggetto le disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali.

25 B. SANTORO, *La par condicio nell'evoluzione dei mezzi di comunicazione*, *op.cit.*, p. 10. Per un maggiore approfondimento sul ruolo che ancora svolgono televisione e *media* tradizionali in contrapposizione al peso della

conservando, comunque, il pregio di intervenire in modo capillare sull'accesso alle reti televisive durante le campagne elettorali.

Sin dalla sua approvazione è, però, apparsa non al passo con i tempi²⁶. In particolare la l. n. 28/2000 è considerata *lex specialis* e, in quanto tale, di stretta interpretazione e insuscettibile di interpretazione analogica o estensiva. Dunque, anche se disciplina la comunicazione elettorale in ogni sua forma nel sistema radiotelevisivo e nella stampa, non occupandosi delle piattaforme *online*, queste restano escluse dalla normativa, pur essendo considerate oggi di massimo *impact factor* sulle giovani generazioni²⁷.

La legge presa in esame disciplina la parità di *chances*, ovvero il diritto da parte di tutte le forze politiche, di presentarsi davanti al cittadino-elettore per invitarlo a sostenerle con il voto. A tal riguardo la legge distingue la comunicazione politica²⁸ (art. 2, co. 2)²⁹ dall'informazione politica³⁰ (art. 5) in maniera tale che la prima sia «sottoposta alla disciplina blindata della *par condicio*, cui si sottrae invece la seconda»³¹.

Pertanto, il fine della *par condicio* è quello, da una parte, di assicurare a tutte le forze politiche le medesime *chance* di esercizio della propaganda elettorale e, dall'altra, di garantire all'elettore il diritto di voto libero e nella sua genuinità.

Novità interessante e significativa appare l'art. 8 in riferimento ai sondaggi politici ed elettorali: «nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni è vietato rendere pubblici o, comunque, diffondere i risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, anche se tali sondaggi sono stati effettuati in un periodo precedente a quello del divieto»³².

Pur con evidenti lacune bisogna, comunque, riconoscere che la l. 28/2000 ha apportato numerose novità sia dal punto di vista dei punti di forza che di debolezza.

comunicazione politica attraverso le piattaforme digitali cfr. F. DONATI, *Internet e campagne elettorali*, in *federalismi.it*, 2019, pp. 1-6. In merito allo sviluppo di *internet* tra il passaggio da strumento di libertà a elemento di potenziale ostacolo all'esercizio delle libertà cfr. O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *Media Laws*, 2019 pp. 92-130.

26 F. BIONDI DAL MONTE, *Esiste ancora la "par condicio"? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, *op.cit.*, p. 2.

27 B. SANTORO, *La par condicio nell'evoluzione dei mezzi di comunicazione*, *op.cit.*, p. 19.

28 Per comunicazione politica sono intese le tribune politiche e le altre trasmissioni dedicate alla presentazione in contraddittorio di opinioni e valutazioni politiche.

29 In riferimento all'art. 2 in cui «le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica» è intervenuta la Corte cost. n. 155/2002 affermando che «Il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque [...] tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli [...] alla pari visibilità dei partiti, quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico».

30 Per informazione politica si intende quell'insieme di programmi a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzati dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca.

31 G. DE MINICO, *Silenio elettorale e costituzione*, in *Diritto e società*, n. 2/2010, p. 221.

32 A tal proposito è utile ricordare che il divieto è esteso anche a quei sondaggi realizzati prima dei quindici giorni come sancito dall'art. 1, co. 6, lett. b), della l. n. 249 del 31 luglio 1997. E' compito dell'AGCOM di verificare che «la pubblicazione e la diffusione dei sondaggi sui mezzi di comunicazione di massa siano effettuate rispettando i criteri contenuti nell'apposito regolamento che essa stessa provvede ad emanare».

Tra gli aspetti positivi è importante notare in *primis* l'aggregazione delle regole riguardanti l'uso dei mezzi di comunicazione durante le consultazioni politiche ed elettorali, come si evince dall'art. 1 in cui la normativa «promuove e disciplina altresì, allo stesso fine, l'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne per l'elezione al Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per ogni referendum».

Altra novità è la parità di trattamento dei competitori tramite la concessione di spazi di propaganda elettorale totalmente gratuiti da parte delle emittenti nazionali, evitando che l'attività di comunicazione politica venga lasciata nelle mani del libero mercato e quindi di creare disuguaglianze economiche tra i candidati.

Peculiare appare l'apparato sanzionatorio che non interviene con sanzioni pecuniarie bensì con sanzioni specifiche; in caso di violazione vi è l'immediata sospensione delle trasmissioni programmate e la messa a «disposizione di spazi per la trasmissione di messaggi politici autogestiti in favore dei soggetti danneggiati o illegittimamente esclusi, in modo da ripristinare l'equilibrio tra le forze politiche»³³.

Tra gli aspetti negativi è opportuno sottolineare l'incerto criterio di assegnazione degli spazi di comunicazione politica secondo quanto normato dall'art. 2, co. 1, ovvero se l'assegnazione debba essere di tipo proporzionale in base alla rappresentatività o se debba essere in forma uguale tra le forze politiche che partecipano alla competizione elettorale. Appare sul punto alquanto anomalo che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) sia intervenuta³⁴ interpretando il concetto di "parità" in maniera proporzionale rispetto al consenso elettorale ottenuto nelle precedenti elezioni, in quanto è la stessa legge a prevedere all'art. 4, co. 2, che, per il tempo intercorrente la convocazione dei comizi elettorali e la presentazione delle candidature, i soggetti politici tra cui operare la ripartizione degli spazi di comunicazione politica sono solo quelli presenti nelle assemblee da rinnovare; invece, nel tempo intercorrente la presentazione delle candidature e la chiusura della campagna elettorale, gli spazi vanno ripartiti secondo il principio della pari opportunità tra le coalizioni e le liste che hanno presentato candidature in collegi

33 La disciplina della *par condicio* affida le funzioni di controllo e quelle sanzionatorie all'Agcom. Bisogna sottolineare che il regime sanzionatorio non è disciplinato, come sarebbe auspicabile, «sulla base di una impostazione unitaria, ma risulta invece incomprensibilmente frammentato». Sul tema cfr. G. SIRIANNI, *Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*, in *Politica del diritto*, n. 4/2005, pp. 49-55.

34 Delibera n. 200/00/CSP dell'Agcom integrata dalla delibera n. 22/06/CSP riguardante le disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali. L'Autorità, tenendo in conto delle indicazioni della Corte Cost. n. 155/2002, prevede un criterio di carattere qualitativo per il monitoraggio della *par condicio* nei programmi di informazione. In particolare la stessa Autorità ritiene che la rappresentazione delle diverse posizioni politiche nei programmi di informazione non debba essere regolata, a differenza della comunicazione politica, dal rigido criterio della ripartizione matematicamente paritaria degli spazi attribuiti, ma piuttosto debba orientarsi al criterio della "*parità di trattamento*"; pertanto, «situazioni analoghe devono essere trattate in maniera analoga, nel senso che nei programmi di informazione occorre assicurare l'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche e il corretto svolgimento del confronto politico, necessari alla formazione della coscienza pubblica e al controllo democratico». M. AVVISATI, *Agcom e par condicio al tempo di internet*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014, pp. 6-7.

e circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione³⁵.

Altro aspetto da sottolineare è da ricercare nell'art. 5, co. 1 in merito ai programmi d'informazione nei mezzi radiotelevisivi: «la Commissione e l'Autorità, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, definiscono, non oltre il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali, i criteri specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti radiotelevisive private nei programmi di informazione, al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione». In tale contesto, in riferimento all'informazione, la legge non disciplina se le regole siano valide in egual modo tanto per le emittenti private che per la concessionaria pubblica nelle trasmissioni di programmi informativi.

Altra lacuna da evidenziare riguarda la propaganda politica messa in atto dalle società professionistiche dell'informazione tramite servizi resi in *internet* durante le campagne elettorali quali *spamming*, *banner*, *pop-up* e *marketing* né tanto meno la legge in questione fa menzione dei servizi offerti dalle piattaforme digitali e dei *social network*. Bisogna, inoltre, sottolineare che l'intero impianto della l. 28/2000 è stato spesso fortemente dibattuto in dottrina in quanto, pur regolamentando la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica, presenta numerose prescrizioni e divieti a tal punto da poter ledere il principio della libertà di manifestazione del pensiero, mirando a salvaguardare un interesse, quale quello dell'elettore-cittadino di esprimere il proprio voto in maniera totalmente genuina³⁶, di dubbia protezione costituzionale³⁷.

4. La propaganda elettorale: opportunità o elusione?

Lo studio dei partiti politici è indispensabile oggetto di analisi da parte della scienza politica in quanto gli stessi sono attori fondamentali delle democrazie rappresentative moderne. Per tale ragione, nel tempo, molti studiosi li hanno definiti

³⁵ Per un maggior approfondimento nel merito cfr. G. GARDINI, *Libertà vs. eguaglianza: ovvero, la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, Op. cit., pp. 211 ss.

³⁶ La sentenza 22/2002 della Corte cost. afferma che il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque, alla luce delle ricordate pronunce, tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli [...] alla "pari visibilità dei partiti", quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico. È in questa prospettiva di necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica, che occorre dunque valutare la congruità del bilanciamento tra principi ed interessi diversi attuato dalla disciplina censurata mediante la previsione di modalità e forme della "comunicazione politica". Attraverso di esse infatti, proprio al fine specifico di consentire - in ogni tempo e non solo nei periodi elettorali - la più ampia informazione del cittadino per formare la sua consapevolezza politica, si esplica la libertà di espressione delle singole emittenti private.

³⁷ F. FURLAN, Art. 48, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, II ed., 2008, p. 495.

in maniera diversa. Taluni, come Anthony Downs, li consideravano come una «compagine di persone che cercano di ottenere il controllo dell'apparato governativo a seguito di regolari elezioni»³⁸, mentre altri, come Giovanni Sartori, li definivano come qualsiasi gruppo politico identificato da un'etichetta ufficiale che, presentandosi alle elezioni, diviene soggetto capace di collocare candidati alle cariche pubbliche attraverso le elezioni³⁹.

Il partito politico, dunque, durante la campagna elettorale, presentando il proprio manifesto o progetto politico, elabora la sua propria connotazione politica e ciò avviene solo attraverso la propaganda elettorale, massimizzando la sua visibilità per raggiungere il maggior numero di cittadini e raccogliendo intorno a sé il maggior peso in termini di consenso popolare⁴⁰.

Per propaganda elettorale, quindi, s'intende l'insieme di tutte le attività volte a conquistare la fiducia degli elettori tentando di convincerli a concedergli il proprio voto.

L'obiettivo di avere una normativa *ad hoc* è quello non soltanto di impedire che le pressioni sull'elettorato superino livelli tollerabili per l'effettuazione della libera scelta ma anche di limitare lo strapotere di taluni concorrenti a garanzia del principio di eguaglianza⁴¹.

L'elemento distintivo tra la propaganda politica, la propaganda elettorale e la pubblicità commerciale si pone dunque nelle «finalità e nell'intensità ed ampiezza dei mezzi utilizzati, ma non nella tecnica»⁴².

Prima della nascita dei partiti di massa tra '800 e primo decennio del '900, la propaganda politica era circoscritta o riservata ad una élite o meglio espressione dello Stato borghese. Con l'avvento della democrazia pluralistica si assiste ad una concorrenza dei mezzi d'informazione, avviando così un radicale cambiamento in tema dell'uguaglianza delle *chances* elettorali sia dei candidati che dei partiti politici⁴³.

Nell'Italia repubblicana la prima legge volta alla disciplina del silenzio elettorale è la n. 212 del 4 aprile 1956, che all'art. 9, modificato dalla l. n. 130 del 24 aprile 1975, definisce un limite temporale netto alla propaganda elettorale, indicandone una pausa che va mantenuta il giorno prima e il giorno stesso delle elezioni. In particolare

38 A. DOWNS, *Teoria economica della democrazia*, Bologna il Mulino, 1988, p. 25. Si deve sottolineare che in tale definizione i partiti politici formulano proposte politiche per vincere le elezioni e non al contrario di vincere le elezioni per realizzarle. Cfr. G. BIANCHI DI CASTELBIANCO, *Le forze politiche dell'arco parlamentare sammarinese nella XXIX Legislatura*, in *Quaderni CRR*, Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali, Università degli Studi della Repubblica di San Marino, 2020, p. 5.

39 G. SARTORI, *Parties and Party Systems: a Framework of Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976, p. 63.

40 F. LANCHESTER, C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca, s. l., 1949*, in *Nomos*, 2015, p. 9.

41 F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, in *Enc. del diritto*, vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, p. 131.

42 *Ibidem*, p. 128 ss. L'autore in tale circostanza allude all'esperienza americana anche se il concetto è generale.

43 Lo Stato di democrazia pluralista, che si fonda sul suffragio universale, la segretezza e le libertà del voto, le elezioni periodiche e il pluripartitismo, contiene all'interno della costituzione norme con le più ampie garanzie del pluralismo politico, sociale, economico, religioso e culturale.

sono «vietati i comizi, le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la riaffissione di stampati, giornali murali o altri e manifesti di propaganda» (co. 1) ed inoltre nei giorni destinati alla votazione è «vietata ogni forma di propaganda elettorale entro il raggio di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali» (co. 2), ad eccezione della «nuova affissione di giornali quotidiani o periodici nelle bacheche previste all'art. 1 della presente legge» (co. 3).

La *ratio* è di consentire al cittadino-elettore di potersi formare un'opinione secondo coscienza sul voto che dovrà esprimere sulla base di una serena riflessione. Pertanto, l'elettore, dopo aver ascoltato l'offerta politica, le idee e le proposte esposte dalle forze politiche in campo durante la competizione elettorale deciderà con razionalità a chi affidare il proprio voto. Difatti è proprio l'art. 9 bis del d.l. n. 807/1984 in tema di divieto di propaganda elettorale, a prevedere che «nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni è fatto divieto anche alle emittenti radio-televisive private di diffondere propaganda elettorale». Con la norma in questione il legislatore, nell'estendere la previgente regola del «silenzio elettorale» anche a tutte le «emittenti di radiodiffusione sonora e televisiva private (la concessionaria pubblica è tenuta ad osservarlo)», ha inteso porre fine ad una situazione di incertezza. Da tale normativa tuttavia restano escluse le «imprese radiofoniche di partiti politici», in quanto l'art. 6 della L. n. 28/2000 non si applica alle imprese di radiodiffusione sonora di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, e successive modificazioni.

A ben vedere, però, il silenzio elettorale non risulta sufficiente in quanto l'elettore viene influenzato da altri fattori esterni definiti secondo le strategie di *marketing*, focalizzate sulle preferenze e sulle abitudini dei clienti potenziali. A tal proposito Philip Kotler, sostiene che il *marketing* «spera di capire il cliente obiettivo così bene da fare in modo che la vendita non sia necessaria»⁴⁴.

Nella letteratura giuridico-economica americana in ambito politologico viene definita *neuro-marketing elettorale* la scienza che fonda insieme economia, neurologia e psicologia. Attraverso l'impiego di metodologie e strumenti mutuati dalle neuroscienze, il *neuro-marketing* tenta di comprendere il comportamento di un soggetto a un dato stimolo esterno, per poi potere giovare della situazione. A tal proposito Franca Meola sostiene che ogni comportamento politico viene fondato su determinate emozioni quali la paura, la speranza e il rifiuto e per tale ragione possono influenzare le scelte politiche di un qualsiasi cittadino-elettore, «spostandole su un piano diverso dal razionale, verso le emozioni»⁴⁵.

Al contrario John Stuart Mill e Walter Bagehot ritengono che, in democrazia, le politiche pubbliche devono essere decise con dibattito pubblico secondo il modello di

44 P. KOTLER, *Il marketing dalla A alla Z. Gli 80 concetti indispensabili per ogni manager*, trad. A. GUARALDO (a cura di), Milano, Il Sole 24 Ore, 2015, p. XIV.

45 F. MEOLA, *Tecnologie digitali e "neuro-marketing" elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, pp. 88 ss. L'autore si sofferma sull'uso di metafore e il ricorso allo *storytelling* necessari per trasmettere quei messaggi elettorali capaci di influenzare la scelta del voto di ogni singolo elettorale, come nel motto di Barack Obama "Yes, we can" durante la sua campagna elettorale presidenziale.

government by discussion in cui gli attori intesi quali i cittadini, legislatori, esperti, amministratori, partiti politici e associazioni, partecipano al confronto pur con ruoli diversi ma tra loro collegati⁴⁶.

L'ordinamento costituzionale italiano garantisce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione⁴⁷ e ciò determina che la scelta da parte dell'elettore si svolga in maniera personale ed eguale, libera e segreta⁴⁸; compito della costituzione è, quindi, quello di tutelare la naturalezza del voto di ogni singolo elettore, rimuovendo ogni forma di sopraffazione diretta o indiretta⁴⁹.

A tal proposito Giovanni Sartori affermava che «Il nesso costitutivo tra pubblica opinione e democrazia è di solare evidenza: la prima è il fondamento sostantivo e operativo della seconda. Quando asseriamo che la democrazia si fonda sulla sovranità popolare ne indichiamo soltanto, o comunque soprattutto, il principio di legittimazione. Resta che un sovrano vuoto, un sovrano che non sa e non dice, è un sovrano da nulla, un re di coppe. Per essere in qualche modo sovrano il popolo deve dunque possedere ed esprimere un "contenuto": e l'opinione pubblica è appunto il contenuto che dà sostanza e operatività alla sovranità popolare»⁵⁰.

Pertanto, affinché una democrazia si possa definire compiuta è necessario che il voto sia non soltanto personale, libero e segreto ma che sia disciplinato da una legislazione elettorale *ad hoc* volta a regolare per l'appunto la propaganda elettorale. Tale regolamentazione se da un lato assicura che l'elettore sia posto nelle condizioni di esprimere una libera scelta dall'altro garantisce eguali *chance* fra i candidati⁵¹.

Ad oggi, però, si può osservare una grave lacuna che mina proprio tale assunto in quanto mentre per i mezzi di comunicazione tradizionali esiste una disciplina sulla materia elettorale ancora non esiste alcuna regolamentazione soprattutto per ciò che riguarda il silenzio elettorale in relazione ai *social network* per cui, durante tutte le tornate elettorali, assistiamo di continuo ad abusi del vuoto legislativo.

A tal proposito, è bene ricordare, che già il D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, riguardante l'approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, all'articolo 97, sanziona la condotta di chi esercita pressioni «con raggiri od artifici, ovvero con qualunque mezzo illecito atto a

46 Il modello usato dai liberali inglesi, che trascura i conflitti di interesse e i rapporti di forza, viene criticato dai neopluralisti, ma il modello coglie aspetti importanti della «dialettica democratica e della dinamica delle politiche pubbliche». A tal proposito cfr. G. MAJONE, *Politiche pubbliche*, in *Enc. delle scienze sociali*, Roma, Treccani, 1996, p. 4.

47 Art. 21, co. 1 Cost.

48 Art. 48, co. 2. Cost.

49 A. FRICANO, *Per una nuova disciplina del silenzio elettorale: brevi considerazioni costituzionali*, in *federalismi.it*, 2021, p. 6.

50 G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 180.

51 F. FURLAN, *Art. 48, op.cit.*, pp. 495 ss. Già la Corte. Cost. con la sentenza n. 148 del 14 luglio 1981 affermava che «per la sua notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale attraverso la diffusione nell'interno delle abitazioni e per la forza suggestiva della immagine unita alla parola, dispiega una peculiare capacità di persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali, di natura ben diversa da quella attribuibile alla stampa».

diminuire la libertà degli elettori»⁵². Inoltre, bisogna sottolineare come le informazioni durante le campagne elettorali oggi vengono veicolate in maniera istantanea in *internet* attraverso semplici operazioni, eludendo, dunque, tutte le normative vigenti in materia di regolamentazione delle campagne elettorali.

L'art. 1 della citata l. 212/1956 sancisce il divieto di comizi e riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri e manifesti di propaganda nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni e, in questi ultimi, il divieto di ogni forma di propaganda elettorale entro il raggio di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali; l'art 9-bis della successiva l. 10/1985 ha aggiunto il divieto anche alle emittenti radiotelevisive private di diffondere propaganda elettorale nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni.

L'art. 1 della l. 515 del 10 dicembre 1993⁵³, in riferimento all'accesso ai mezzi di informazione, prevede che «Non oltre il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi detta alla concessionaria del servizio pubblico le prescrizioni necessarie a garantire, in condizioni di parità fra loro, idonei spazi di propaganda nell'ambito del servizio pubblico radiotelevisivo, nonché l'accesso a tali spazi alle liste ed ai gruppi di candidati a livello regionale, e ai partiti o ai movimenti politici di riferimento a livello nazionale. La Commissione disciplina inoltre direttamente le rubriche elettorali ed i servizi o i programmi di informazione elettorale della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo nel periodo elettorale, in modo che siano assicurate la parità di trattamento, la completezza e l'imparzialità rispetto a tutti i partiti ed i movimenti presenti nella campagna elettorale»; sempre nel medesimo articolo ma al co. 5 si dispone che «Dalla data di convocazione dei comizi per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e fino alla chiusura delle operazioni di voto, nelle trasmissioni informative riconducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica [...] la presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del Governo, delle giunte e consigli regionali e degli enti locali deve essere limitata esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione. Tale presenza è vietata in tutte le altre trasmissioni». Alcun riferimento viene fatto, però, ai *social network*.

A garanzia del rispetto di «accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge»⁵⁴, vige oggi l'art. 6 del d.lgs. 208 dell'8

⁵² La sanzione prevista è la pena della reclusione da un anno a cinque anni e con la multa da lire 3000 a lire 20.000.

⁵³ La l. 515/1993 in tema di «Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica» è stata in larga parte abrogata dalla l. n. 28 del 22 febbraio 2000.

⁵⁴ Il d.lgs 208 dell'8 novembre 2021 ha abrogato il precedente d.lgs 177 del 31 luglio 2005, in attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/ UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in

novembre 2021 proprio perché l'attività di informazione mediante servizio di *media* audiovisivo o radiofonico è un servizio di interesse generale.

5. Quale scenario futuro per i *social network*.

L'art. 6 del d.lgs n. 208 dell'8 novembre 2021, dunque, definisce l'informazione del pubblico servizio nel settore dei servizi di *media* audiovisivi e radiofonici un servizio di interesse generale⁵⁵. Tale normativa garantisce la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni dando libero accesso a tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme regolamentate dalla legge⁵⁶. Continuando si afferma, inoltre, il «divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni»⁵⁷.

Considerato che gli strumenti utilizzati dai *social network* hanno una capacità superiore di influenzare le idee dei cittadini rispetto a quella elaborata dalla radiotelevisione e dai giornali, una parte della dottrina sostiene che le *fake news* debbano essere controllate responsabilizzando gli stessi *social network*⁵⁸ che, attraverso il filtraggio dei *post* messi in rete, devono garantire l'educazione dei cittadini all'utilizzo corretto di *internet*, favorendo, al contempo, la trasparenza, il pluralismo e la libertà di informazione⁵⁹.

Oggi giorno, la maggior parte dei cittadini-elettori utilizza *internet* e *social network* per reperire in tempo reale le informazioni grazie anche alla semplice accessibilità tramite comuni *smartphone*; è, però, possibile sempre ed in qualsiasi momento che tali informazioni possano agire concretamente sulla psiche del singolo tanto da condizionare in modo significativo perfino la sua preferenza al voto⁶⁰.

La base di partenza, quindi, per poter regolamentare la materia è chiarire innanzitutto se i giganti tecnologici debbano essere considerati piattaforme "*para-pubbliche*" o al contrario spazi virtuali in cui ogni utente può esprimere le proprie idee e, dunque, successivamente individuare forme di responsabilità ad ogni livello⁶¹.

considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato. Pubblicato in GU, n. 293 del 10 dicembre 2021.

55 Art. 6, co. 1.

56 Art. 6, co. 2, let. a) e c).

57 Art. 6, let. e).

58 Tuttavia, con una normativa *ad hoc* anche le piattaforme *internet* possono adottare autoregolamentazioni, come ad esempio quanto è avvenuto per *facebook* nel caso dei contenuti d'odio lesivi e successivamente nel 2019 istituendo un organismo indipendente di vigilanza (*Oversight Board*) preposto per le controversie con gli utenti, capace di vincolare con le sue decisioni lo stesso *social network*. Oppure il caso *Twitter* che ha censurato il Presidente Statunitense Donald Trump dopo i fatti di Capitol Hill.

59 F. DONATI, *Internet e campagne elettorali*, *op.cit.*, 2019, pp. 1-6.

60 F. MEOLA, *Tecnologie digitali e "neuro-marketing" elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, *op.cit.*, p. 109.

61 G. DONATO, *Il potere senza responsabilità dei social media nelle campagne elettorali*, in *Diritto dei media*, 2020, pp. 359 ss.

Appaiono importanti a riguardo le linee guida per la parità di accesso alle piattaforme *online* adottate in occasione della campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018 da parte dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom)⁶². Tali linee costituiscono un intervento di autoregolamentazione promosso dall'Autorità nell'ambito del Tavolo Tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali⁶³.

Esse possono essere considerate un primo tentativo di regolamentazione anche per le piattaforme digitali e luogo ove vengono identificati i principi generali che informano la materia. In tale occasione, l'Autorità competente, però, si è semplicemente limitata ad estendere alle piattaforme *internet* quanto già normato dalla l. n. 28/2000, stabilendo che le norme che regolamentano il sistema radiotelevisivo devono essere applicate anche alle piattaforme digitali, in quanto è possibile riadattarle uniformandosi ai principi che animano il dettato normativo⁶⁴.

Nella stessa delibera viene indicata la necessità di regolare le modalità di utilizzo degli strumenti secondo quanto già disposto dal d.lgs n.70 del 2003 di attuazione della c.d. direttiva "*e-commerce*"⁶⁵ in modo da assicurare un intervento tempestivo in caso di diffusione di messaggi o videomessaggi in violazione di legge⁶⁶. Importante il richiamo alla necessità, anche per le piattaforme *online*, del divieto di diffondere contenuti aventi ad oggetto sondaggi nei quindici giorni antecedenti il voto come sancito dall' art. 8 della l. n. 28 del 2000 e del divieto di cui all'art. 9 della l. 28/2000⁶⁷.

Infine, viene ribadita la necessità del rispetto del silenzio elettorale in ogni forma di propaganda elettorale (in tv e attraverso comizi pubblici) nel giorno del voto e in quello precedente secondo quanto previsto dalla normativa, anche per le piattaforme *online*, da parte dei soggetti politici per evitare di influenzare con pressioni indebite l'elettorato ancora indeciso.

Così come avvenuto per le elezioni politiche del 2018 anche in occasione della campagna elettorale per l'elezione del Parlamento europeo del 2019, l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni e il Garante per la protezione dei dati personali hanno adottato specifiche disposizioni relative alla propaganda elettorale sul web⁶⁸,

62 La l. n. 249 del 1997 e il d.lgs n. 177 del 2005 individuano nella tutela del pluralismo uno dei compiti principali dell'Autorità nel settore radiotelevisivo.

63 Il Tavolo tecnico Pluralismo e piattaforme digitali è stato istituito con la delibera n. 423/17/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom) in cui i principali *social network* si sono impegnate volontariamente a rendere effettivi i principi generali in materia di *par condicio*.

64 Delibera n. 423/17/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom).

65 Riferita all' attuazione della direttiva 2000/31/CE.

66 La stessa direttiva chiarisce le fattispecie considerate di diffusione illecita quali ad esempio messaggi con contenuti illeciti, messaggi lesivi dell'onore e della reputazione di altri candidati o messaggi che, con montature artefatte di interventi o dichiarazioni di un soggetto, attribuiscono a questi false affermazioni o posizioni non rispondenti al vero (diffamazione).

67 In tale contesto, in occasione delle competizioni elettorali, la Presidenza del Consiglio ha invitato le amministrazioni a utilizzare i propri canali di comunicazione via *internet* in modo rispettoso dei principi espressi dalla legge.

68 Per un maggiore approfondimento riguardante le disposizioni relative alla propaganda elettorale sul web, cfr. Camera dei Deputati, *Social network e campagna elettorale*, in *Focus Documentazione parlamentare*, 13 maggio 2019, reperibile *online* al sito <https://temi.camera.it/leg18/post/social-network.html>

promuovendo un secondo intervento di autoregolamentazione delle disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione volte a contrastare la diffusione in rete di contenuti in violazione dei principi sanciti dalla l. 28/2000. L'Agcom nella sua delibera dedica il Titolo VI alle piattaforme per la condivisione di video e *social network*⁶⁹; in particolare l'art. 28 raccomanda la tutela del pluralismo sulle piattaforme di condivisione di video, individuando ogni utile iniziativa al fine di promuovere l'adozione di misure di contrasto ai fenomeni della disinformazione e lesione del pluralismo informativo *online*. Continuando, invita le piattaforme ad impegnarsi per assicurare il rispetto dei divieti sanciti dalla disciplina legislativa e regolamentare in materia di comunicazione e diffusione dei sondaggi⁷⁰.

Contestualmente alla delibera dell'Agcom il Garante per la protezione dei dati personali ha emanato «gli impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme *online* per garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia – 2019».

Infine nel 2020 vi è stato il terzo intervento di autoregolamentazione per le campagne elettorali promosso dall'Autorità nell'ambito del «Tavolo Tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali». Anche in questa occasione le società esercenti le piattaforme *online* si sono impegnate nel garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante le campagne per il referendum popolare confermativo relativo al testo della legge costituzionale recante «Modifiche degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»⁷¹, e per le «elezioni del Presidente della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale delle Regioni Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Campania, Puglia e Valle d'Aosta, indette per i giorni 20 e 21 settembre 2020»⁷². In tale circostanza, è stato riproposto il Titolo VI rubricato «Piattaforme per la condivisione di video e *social network*». Le indicazioni che vengono fornite mirano a promuovere l'adozione condivisa di misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione *online* nell'ambito del Tavolo tecnico Pluralismo e piattaforme digitali, nonché l'impegno delle piattaforme digitali ad adottare strumenti volontari per garantire il pluralismo dell'informazione per la campagna referendaria e regionale 2020.

Pur pregevole il tentativo svolto dall'Agcom prima delle ultime tornate elettorali, tali linee guida rimangono mere indicazioni alquanto insufficienti che hanno, d'altro canto, fatto emergere l'impegno e lo sforzo assunto dai principali *social network* nel recepirle; forse un primo passo verso l'ambizione di una regolamentazione legislativa *ad hoc*.

⁶⁹ Delibera n. 94/19/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom).

⁷⁰ Per un maggior approfondimento sul tema cfr. F. DI GIORGI, *Agcom pubblica gli impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme online in vista delle elezioni europee 2019*, in *diritto di internet*, 21 Maggio 2019.

⁷¹ Delibera n. 322/20/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom).

⁷² Delibera n. 323/20/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom).

6. Note conclusive.

Come si è avuto modo di analizzare nel presente lavoro, affrontare oggi la materia della comunicazione politica e della propaganda elettorale richiede necessariamente di confrontarsi con una serie di interrogativi dovuti essenzialmente alla rivoluzione tecnologica di *internet* e dei nuovi media⁷³.

La reciproca influenza tra comunicazione politica e democrazia impone una regolamentazione di nuove categorie di partecipazione pubblica⁷⁴. In particolare appare del tutto evidente che le normative di riferimento dalle leggi nn. 212 del 1956 e 28 del 2000 sono del tutto superate dall'avvento dei nuovi *media*⁷⁵.

La rete di *internet* e i nuovi *media* sono mezzi straordinari in grado di rivoluzionare la vita di ogni cittadino, descritti come uno spazio di libertà che possono, però, prestare il fianco a nuove minacce soprattutto a quei diritti acquisiti nel tempo e riconosciuti dalle carte costituzionali sui diritti umani⁷⁶. Così come per le televisioni private nate dapprima come elemento di incremento della libertà di espressione e divenute in seguito un fenomeno prettamente commerciale, anche i nuovi *media* hanno determinato una radicale trasformazione nella comunicazione politica e nelle strategie delle competizioni elettorali⁷⁷.

Importanti agli occhi di tutti le potenzialità delle nuove tecnologie che, se impiegate con accortezza e professionalità, possono essere determinanti nel successo elettorale di un determinato candidato o di una forza politica. Per tali motivi, tutti i partiti o movimenti politici usufruiscono delle nuove tecnologie in rete oltre che per veicolare velocemente il proprio messaggio politico anche per abbattere i costi della competizione elettorale. Ed è proprio in tale contesto, privo di ogni regola che tutte le

73 O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, *op.cit.*, p. 93.

74 A. FRICANO, *Per una nuova disciplina del silenzio elettorale: brevi considerazioni costituzionali*, *op.cit.*, p. 14.

75 B. CARAVITA, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *federalismi.it*, n. 2/2019, p. 4. L'autore indica come la strada è ormai solcata dalle nuove tecnologie e che indietro, purtroppo o per fortuna, non si può più tornare. In particolare indica come si possono stringere le regole, fissare paletti più severi per il rispetto della *privacy*, per impedire la circolazione incontrollata delle informazioni personali, responsabilizzare gli operatori dei *social network* ma «la strada per la creazione del consenso, presupposto non aggirabile per il funzionamento degli ordinamenti democratici, non tornerà più ai comizi in piazza del dopoguerra, ma nemmeno alla carta stampata o alle televisioni tradizionali. Certo, la presenza sul territorio o sui giornali o sugli schermi televisivi non potrà essere abbandonata, ma da lì non passerà più la formazione delle opinioni pubbliche».

76 La teoria liberale presuppone, quale condizione procedurale della democrazia, una libera e corretta competizione tra i partiti funzionale alla formazione di un'opinione pubblica autonoma. Per tale ragione in dottrina si discute sui numerosi pericoli che possono derivare sia per la tutela dei diritti individuali sia per il buon funzionamento del sistema democratico dalla diffusione di un modello politico c.d. "sondocratico" ovvero che si affidi in misura sempre maggiore alla sorveglianza e a strategie di comunicazione basate sempre più sulla persuasione subliminale. G. GORI, *Social media ed elezioni. I limiti del diritto e il rischio di una modulated democracy*, in *Informatica e diritto*, XLIII annata, vol. XXVI, n. 1-2/2017, pp. 216-219.

77 A. PACE, M. MANETTI, *Rapporti civili: art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, *op.cit.*, pp. 575 ss.

forze politiche agiscono per acquisire un maggiore consenso elettorale. Negli anni, i vari legislatori che si sono succeduti, hanno tentato di regolare l'utilizzo dei mezzi di comunicazione, cercando di intuire le distorsioni che avrebbe potuto determinare nel dibattito politico ma con pochi risultati⁷⁸.

Con l'avvento di *internet* e dei *social network*, il legislatore resta però inerte, probabilmente carente nel mediare un equilibrio tra «la garanzia della libertà di espressione nel libero mercato delle idee e quella dei diritti individuali» risultante pregiudizievole dalla propagazione di messaggi prettamente politici senza alcun tipo di regole⁷⁹.

Pertanto, sarebbe opportuno che i pubblici poteri riuscissero a regolamentare le nuove tecnologie per essere compatibili con la compiuta auto-determinazione degli individui⁸⁰. A tal proposito, per avere una genuina libera concorrenza delle idee risulta di vitale importanza che la libertà venga «protetta, inquadrata, regolata e, in fin dei conti, anche limitata, precipuamente al fine di evitare che divenga licenza»⁸¹.

In conclusione, non è sufficiente lo sforzo da parte dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom) di emanare delle raccomandazioni nell'ambito della promozione di un Tavolo Tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali, anche se poi quest'ultime si impegnano volontariamente a renderle effettive. Ma è preciso e specifico compito della politica riformulare le obsolete normative vigenti, figlie di altre generazioni superate oramai dagli strumenti tecnologici delle piattaforme digitali, con il fine di legiferare nuove norme di comunicazione elettorale e *par condicio*.

Tale problematicità è stata evidenziata anche in ambito europeo, dove le diverse democrazie devono affrontare la sfida della trasformazione digitale; ma, anche qui, le attuali garanzie riguardanti la tutela della trasparenza e della parità delle risorse e dei tempi di trasmissione durante le campagne elettorali non sono state elaborate in relazione ai *social network*⁸².

Tant'è che il diritto dell'Unione Europea è lacunoso in questo campo e gli Stati si trovano a dover fronteggiare i problemi che scaturiscono dall'ambiente digitale in continua evoluzione. Senza dimenticare che i partiti politici hanno di fronte a loro e, dunque, possono sfruttare, tutta una serie di strumenti e servizi digitali definiti per lo più tramite condizioni di servizio aziendali in grado di eludere la regolamentazione nazionale e comunitaria quando resi dall'esterno della giurisdizione elettorale, ossia

78 M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, op.cit., pp. 81 ss.

79 A. PAPA, «*Democrazia della comunicazione e formazione dell'opinione pubblica*», op. cit., pp. 21-22.

80 P. PASSAGLIA, *Fake news e fake democracy: una convergenza da scongiurare*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 134 ss.

81 *Ibidem*, p. 137.

82 Per un maggiore approfondimento riguardante il piano d'azione per la democrazia europea cfr. la comunicazione n. COM(2020)790 final, del 3 dicembre 2020, della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni.

al di fuori del territorio nazionale o comunitario, a causa della localizzazione dei server in territori extraeuropei⁸³.

83 Mappatura delle sedi di alcuni *social network* che operano sul territorio europeo: *Facebook* in California (Stati Uniti); *MySpace* in Santa Monica in California (Stati Uniti); *LinkedIn* in Palo Alto, California (Stati Uniti); *Twitter* in San Francisco, California (Stati Uniti); *Friendfeed* in Mountain View, California (Stati Uniti). *Tik Tok* in Pechino (Cina) e *Telegram* in Dubai (Emirati Arabi Uniti).