GIANPIERO COLETTA
L'AUSPICABILE PARITÀ
DI TRATTAMENTO DEI SOGGETTI POLITICI
NELLA COMUNICAZIONE
ELETTORALE *ON LINE*

1. *Premessa. La necessità di una regolamentazione dei mass media che permetta di votare in maniera consapevole*

Nell'ultimo decennio si è registrato un considerevole aumento di quanti scelgono di utilizzare il *web* per accedere alle notizie di tipo politico¹. Se è vero, infatti, che la televisione continua ad essere lo strumento di informazione politica preferito dagli italiani, è anche vero che, soprattutto grazie al successo dei *social network*, Internet è ormai il secondo mezzo più utilizzato nel nostro Paese per conoscere gli orientamenti delle varie forze politiche².

Di fronte a questa situazione, alcuni studiosi si sono interrogati sull'influenza che le piattaforme digitali esercitano nei confronti dei propri utenti e hanno ritenuto che, al pari degli altri mezzi di comunicazione, anche tali piattaforme dovrebbero garantire un'informazione elettorale che consenta di votare in maniera consapevole³. Taluni autori sono, cioè, giunti alla conclusione che anche la comunicazione elettorale *on line* dovrebbe assicurare ad ogni cittadino la possibilità di esprimere un voto libero da condizionamenti indebiti⁴.

1 Sul crescente consumo di informazioni su Internet anche di tipo politico e sulla generale crisi dei media tradizionali v., fra i tanti, V. Meloni, *Il crepuscolo dei media. Informazione, tecnologia, mercato*, Roma-Bari, 2017; G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2018, pp. 24-25.

2 Al riguardo v. O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, n. 3, 2019, p. 95.

3 Su quest'orientamento dottrinale v. G. GORI, *Social media ed elezioni. I limiti del diritto e il rischio di una modulated democracy*, in *Informatica e diritto*, n. 1-2, 2017, p. 210.

4 Cfr. P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, pp. 8 ss.

In realtà, l'orientamento dottrinale in parola non è affatto sorprendente, perché è il nostro ordinamento costituzionale ad aver previsto che il voto deve essere una scelta di cui si ha consapevolezza delle ragioni e delle conseguenze⁵ e ad aver spiegato che il voto è davvero tale solo in presenza di una disciplina dei mezzi di comunicazione che metta gli elettori nella condizione di poter conoscere i programmi delle forze politiche in campo⁶.

Quanto scritto risulta evidente ove si consideri che l'art. 3 del testo fondamentale, stabilendo che la Repubblica deve rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese, le ha attribuito il compito di garantire ad ogni elettore la concreta possibilità di votare in modo libero⁷ e che dagli artt. 21, 48 e 49 della Costituzione si evince che solo nel caso in cui sia correttamente informato sui diversi orientamenti politici il cittadino può votare in maniera consapevole⁸ e rispondere a quella chiamata partecipativa che lo Stato gli rivolge, "riconoscendo al popolo la sovranità, accordando con il concetto di sovranità popolare il funzionamento della macchina pub-

5 In proposito v., fra gli altri, M. Luciani, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà di voto e rispetto del principio rappresentativo*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, p. 77.

6 Cfr. M. Ruotolo, *E' veramente irragionevole ed eccessiva la distinzione tra propaganda e pubblicità applicata alle campagne referendarie? Sulla esigenza di tutelare i destinatari dei messaggi*, in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997, pp. 359 ss.

7 Chiaramente, la disposizione costituzionale in parola fa riferimento a diversi tipi di partecipazione. Tuttavia, è noto che il singolo può contribuire efficacemente all'organizzazione economica e sociale del Paese solo se è titolare del diritto di voto. Di conseguenza, non appare azzardato affermare che, per il nostro testo fondamentale, principale compito della Repubblica è quello di assicurare, a tutti i soggetti che ne abbiano i requisiti, l'effettiva partecipazione al voto. Sulle diverse prospettive del principio di partecipazione previsto dall'articolo in esame v., fra i tanti, V. Atripaldi, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, pp. 12 ss. e A. D'Aloia, *L'eguaglianza sostanziale. Interpretazioni costituzionali e dinamiche sociali*, Benevento, 1999, pp. 106 ss. Sulla disposizione costituzionale in questione, v., per tutti, B. Caravita, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984.

8 Al riguardo v., fra gli altri, E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolamentazione e profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio* rifornite.it, n. 3, 2021, p. 1351.

blica e realizzando quella corrispondenza tra governanti e governati che è alla base di una democrazia che funziona⁹.

Va, poi, considerato, che anche la Corte costituzionale ha ritenuto di primaria importanza che gli elettori siano informati sul modo in cui le formazioni politiche intendano affrontare le questioni e risolvere i problemi della comunità territoriale di riferimento¹⁰. Non si può, infatti, ignorare che il giudice delle leggi ha più volte segnalato che una corretta informazione durante le campagne elettorali sia condizione essenziale per una libera e genuina espressione del diritto di voto¹¹ e, in varie occasioni, ha chiarito che il cittadino può compiere autonome valutazioni politiche solo se l'informazione che gli viene erogata abbia i caratteri della completezza e della continuità¹².

È indubbio, allora, che per l'ordinamento costituzionale è necessaria una disciplina dei *mass media* che garantisca agli aventi diritto al voto la possibilità di esprimersi consapevolmente¹³ ed è, quindi, necessaria una regolamentazione della comunicazione politica che consenta ad ogni cittadino maggiorenne di conoscere in maniera adeguata le posizioni di candidati, partiti e coalizioni¹⁴.

9 In questi termini si è espresso R. Ruzzante, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2003, p. 45.

10 Sul punto v., in generale, F. Biondi Dal Monte, *Esiste ancora la "par condicio"?* *Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, p. 2.

11 Come è noto, il giudice delle leggi ha palesato questo suo orientamento soprattutto a partire dalla sentenza n. 48 del 1964. Secondo F. Lanchester, *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1996, pp. 393-394, con tale pronuncia la Corte "ha sottolineato come, in occasione della campagna elettorale, la concomitante e più intensa partecipazione di partiti e di cittadini alla propaganda politica determina una situazione che giustifica l'intervento del legislatore ordinario diretto a regolarne il concorso con norme che tendono a porre tutti in condizione di parità per evitare che lo svolgimento della vita democratica non sia ostacolato da situazioni economiche di svantaggio o politicamente di minoranza".

12 Si pensi, a titolo esemplificativo, a quanto fatto presente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 344 de 1993, nella sentenza n. 84 del 1994 e nella sentenza n. 155 del 2002. Sulle prime due pronunce v. A. Sciortino, *Conflitto di interessi e cariche di governo. Profili evolutivi delle ineleggibilità e delle incompatibilità*, Torino, 1999, p.110, nt. 1. Sulla decisione del 2002 v. O. Grandinetti, *Par condicio, pluralismo e sistema televisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario e tecnologico in evoluzione*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 1321 ss.

13 Cfr. E. Bettinelli, *Diritto di voto*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, p. 226.

14 Così M. Ruotolo, *op. cit.*, p. 365. In proposito v. anche F. Lanchester, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1993, vol. XLVI, p. 1127, a giudizio del quale la necessità che gli elettori conoscano gli orientamenti dei vari attori politici fa sì

2. La legge n. 28 del 2000 e la parità di trattamento dei soggetti politici nell'accesso ai tradizionali mezzi d'informazione

Nel nostro Paese si è lavorato ad una disciplina della propaganda elettorale attenta alle esigenze conoscitive dei cittadini a partire dagli anni novanta del secolo passato¹⁵ e, con la legge n. 28 del 2000¹⁶, si è esplicitamente fatto presente che il voto è configurabile come scelta consapevole se non è condizionato da comunicazioni istituzionali di parte¹⁷ o dalla diffusione di sondaggi elettorali nei giorni più prossimi alla data delle votazioni¹⁸ e soprattutto se ai soggetti politici in campo venga riconosciuta parità di trattamento nell'accesso ai mezzi d'informazione¹⁹.

che “nel concetto di libertà del voto si inserisca, a pieno titolo, la fase preparatoria dello stesso”, infatti, “in un'arena dove i soggetti rilevanti sono gli aventi diritto al voto, i candidati e i gruppi fiancheggiatori (istituzionalizzati o meno), per libertà deve intendersi la possibilità degli stessi di domandare e di fornire informazioni al fine di influire sulla scelta”.

- 15 Come sappiamo, fino ai primi anni Novanta del secolo trascorso il legislatore ha predisposto una disciplina della comunicazione elettorale frammentaria e riferita quasi esclusivamente a tecniche non recenti di diffusione del messaggio politico, come l'affissione di manifesti, il lancio di volantini in luogo pubblico, lo svolgimento di riunioni elettorali, l'uso di altoparlanti su mezzi mobili e quello della propaganda luminosa. La previsione di norme disciplinanti in modo sistematico la comunicazione elettorale sui mezzi d'informazione si è avuta soltanto nel 1993, con due interventi legislativi entrati in vigore a pochi mesi di distanza l'uno dall'altro: la legge n. 81 del 25 marzo 1993, recante norme in materia di elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale e la legge n. 515 del 10 dicembre 1993, contenente disposizioni in tema di campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Sulle ragioni che hanno spinto il legislatore statale a disciplinare la comunicazione elettorale in modo organico solo a partire dal 1993 v. A. Barbera, *Le forme della comunicazione politica come problema costituzionale*, in G. Gozzi (a cura di), *Democrazia, diritti, Costituzione*, Bologna, 1997, p. 273 ed E. Lamarque, *Modalità e limiti della comunicazione politica*, in AA.VV., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, 2003, pp. 268-269.
- 16 La legge n. 28 del 22 febbraio 2000 contiene “disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”. Sui suoi contenuti v., in generale, G. Gardini, *La comunicazione pubblica nel periodo elettorale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2000, pp. 413 ss. Sulle modifiche apportate all'intervento legislativo in parola dalla legge n. 313 del 6 novembre 2003, v., fra i tanti, G. Chiara, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, 2004, pp. 253 ss.
- 17 Cfr. art. 9 della legge n. 28/2000.
- 18 Cfr. art. 8 della legge n. 28/2000.
- 19 In realtà, sono numerose le disposizioni della legge in esame che garantiscono ai soggetti politici impegnati nelle competizioni elettorali piena parità di trattamento

A ben guardare, nell'intervento legislativo in esame si è scelto di dedicare talune disposizioni alla comunicazione su carta stampata e si è stabilito che gli editori di quotidiani e periodici che siano interessati alla pubblicazione di messaggi politici durante le campagne elettorali devono garantire a candidati e partiti l'accesso alle proprie testate in condizioni di parità tra loro²⁰.

Il legislatore del 2000 si è, però, dimostrato consapevole del fatto che in Italia la televisione è il principale strumento di informazione politica²¹ e, per questo motivo, ha deciso di disciplinare in maniera capillare la comunicazione elettorale nelle emittenti radiotelevisive, occupandosi sia delle trasmissioni a carattere informativo che dei programmi nei quali sono gli attori politici a determinare il contenuto comunicativo²².

A proposito delle trasmissioni a carattere informativo, nella legge n. 28 si è disposto che, entro il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, la Commissione parlamentare di vigilanza e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni devono definire – previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza – i criteri ai quali la concessionaria pubblica e le emittenti private sono tenute a conformarsi per assicurare ai soggetti politici non soltanto la completezza e l'imparzialità dell'informazione, ma anche una effettiva parità di trattamento²³. Non sfugge, inoltre, che nell'interven-

nell'accesso ai mezzi d'informazione. E' noto, inoltre, che il legislatore del 2000 ha disciplinato la comunicazione politica non soltanto nel periodo che precede le consultazioni elettorali e referendarie, ma anche al di fuori di esso e che in entrambi i casi si è ispirato al principio della parità di trattamento. Su questa sua scelta v. P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, 2004, p. 147.

20 Cfr. art. 7 della legge n. 28/2000.

21 Cfr. O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social*, cit., p. 95.

22 R. Borrello, *Interrogativi sulla disciplina della par condicio nel nuovo assetto del sistema radiotelevisivo italiano*, in M. Manetti (a cura di), *Europa e informazione*, Napoli, 2004, p. 121, ha osservato che il nostro legislatore si è, così, dimostrato pienamente "consapevole della necessità di distinguere il diverso ambito problematico proprio delle trasmissioni in cui sono i soggetti politici a controllare il contenuto comunicativo (trasmissioni dei soggetti politici) da quelle in cui si parla di essi, o coinvolgendoli in prima persona o indirettamente, sulla base delle scelte di altri soggetti (trasmissioni sui soggetti politici)".

23 Cfr. art. 5, comma 1 della legge n. 28/2000. Occorre, poi, ricordare che nel comma 2 di tale articolo si è stabilito che in qualunque trasmissione di tipo informativo è vietato fornire indicazioni di voto o manifestare le proprie preferenze elettorali e che nel comma successivo si è fatto presente che i registi e i conduttori dei programmi d'informazione devono sempre comportarsi in modo corretto ed imparziale e, per questo motivo, non possono esercitare influenza alcuna sulle libere scelte degli elettori.

to legislativo si è pure fatto presente che i candidati hanno piena facoltà di partecipare ai programmi informativi del servizio pubblico e delle emittenti commerciali, ma solo per garantire la completezza e l'imparzialità dell'informazione stessa²⁴.

Relativamente alle trasmissioni nelle quali sono i soggetti politici a determinare il contenuto comunicativo, va segnalato che il nostro legislatore ha operato una distinzione tra i programmi di comunicazione elettorale in senso stretto e i c.d. messaggi autogestiti e, dunque, tra i programmi nei quali vi è un confronto tra posizioni diverse e quelli che sono diretti ad illustrare in modo unilaterale e motivato una determinata opinione politica²⁵.

Con riferimento ai primi, nella legge n. 28 si è affermato che devono essere trasmessi a titolo gratuito dalle emittenti nazionali che operano in chiaro²⁶ e si è proceduto ad una loro puntuale tipizzazione²⁷. Il legislatore statale ha, poi, attribuito alle varie emittenti il compito di assicurare un equo accesso a tutti i programmi di comunicazione elettorale in senso stretto e ha precisato che, se nel periodo che va dalla convocazione dei comizi alla presentazione delle candidature il diritto di partecipare a tali programmi è riconosciuto ai soggetti politici che fanno parte delle assemblee da rinnovare e a quelli che sono presenti nel Parlamento europeo o in almeno uno dei rami del Parlamento nazionale, nel tempo che intercorre tra la presentazione delle candidature e la chiusura della campagna elettorale l'accesso ai programmi in questione deve essere garantito in condizioni di parità alle coalizioni e alle liste che abbiano presentato candidature in collegi o in circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione²⁸.

Per quanto riguarda, invece, i c.d. messaggi autogestiti, nel testo di legge si è chiarito che gli stessi devono essere diffusi dalle emittenti nazionali a titolo gratuito e devono avere una durata sufficiente alla motivata esposizione di un'opinione politica²⁹. Non va, inoltre, dimenticato che nel testo

24 Cfr. art. 5, comma 4 della legge n. 28/2000.

25 Al riguardo v., fra gli altri, F. Sciola, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, 2001, pp. 239-240.

26 Cfr. art. 2, comma 4 della legge n. 28/2000.

27 Cfr. art. 4, comma 1 della legge n. 28/2000. Sulla scelta del nostro legislatore di procedere ad una puntuale tipizzazione dei programmi di comunicazione elettorale in senso stretto v. R. Borrello, *op. cit.*, pp. 123-124.

28 Cfr. art. 4, comma 2 della legge n. 28/2000. Dobbiamo, poi, segnalare che in questa stessa disposizione si è precisato che la concreta ripartizione degli spazi tra gli attori politici è affidata alla Commissione parlamentare e all'Autorità, che devono operare previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza.

29 Cfr. art. 4, comma 3, lett. b) della legge n. 28/2000. Bisogna, però, considerare che nell'art. 4, comma 4 dell'intervento legislativo in esame si è anche stabilito

in esame si è anche stabilito che dalla presentazione delle candidature le emittenti che trasmettono i messaggi elettorali sono tenute a rispettare le previsioni della Commissione e dell'Autorità³⁰ e si è puntualizzato che gli spazi dedicati a tali messaggi vanno ripartiti tra gli attori politici a parità di condizioni, anche con riferimento alle fasce orarie di trasmissione³¹.

Dalle disposizioni prese in considerazione risulta, quindi, evidente che in Italia vige una legislazione elettorale di contorno pienamente rispettosa dell'ordinamento costituzionale³² e che i parlamentari del 2000 sono riusciti a salvaguardare il consapevole esercizio del diritto di voto, adottando una disciplina della comunicazione elettorale su carta stampata idonea a raggiungere lo scopo³³ e attribuendo alle emittenti radiotelevisive il compito di assicurare ai vari soggetti politici in competizione il medesimo spazio gratuito nelle diverse trasmissioni³⁴.

3. *L'assenza di disposizioni legislative espressamente dedicate alla comunicazione elettorale sul web e l'auspicabile estensione della normativa sulla par condicio alle piattaforme digitali*

Come abbiamo avuto modo di vedere, la legge n. 28 del 2000 ha riconosciuto ai partiti e ai candidati che partecipano alle consultazioni elettorali condizioni di sostanziale eguaglianza nell'accesso ai mezzi di informazio-

che la messa in onda dei messaggi autogestiti è obbligatoria per la sola concessionaria pubblica.

30 Cfr. art. 4, comma 3 della legge n. 28/2000. Va, poi, ricordato che nell'art. 3, comma 3 della legge in esame si è anche stabilito che “i messaggi non possono interrompere altri programmi, hanno un'autonoma collocazione nella programmazione e sono trasmessi in appositi contenitori”.

31 Cfr. art. 4, comma 3, lett. a) della legge n. 28/2000. Su tale disposizione v. E. FERIOLI, *La disciplina delle campagne elettorali e referendarie*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. II, Torino, 2001, p. 625.

32 Sull'aderenza di tale legislazione ai principi fondanti il nostro ordinamento costituzionale v., fra i tanti, F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1,2020, pp. 105 ss.

33 Cfr. F. Biondi Dal Monte, *op. cit.*, p. 5.

34 In proposito v. E. Lamarque, *op. cit.*, p. 269, la quale ha pure fatto presente che nella legge n. 28 la *par condicio* non è stata intesa in modo astratto, come formale offerta alle forze politiche di spazi radiotelevisivi a parità di condizioni, bensì concretamente, “come garanzia di una effettiva parità di chance al di là dei mezzi economici disponibili”.

ne³⁵ ed ha, così, garantito ai cittadini la possibilità di votare avendo presenti gli orientamenti degli attori politici in campo³⁶. E' sotto gli occhi di tutti, però, che l'intervento legislativo in questione non ha dedicato alcuna disposizione alla comunicazione elettorale *on line* e, per questo motivo, parecchi studiosi lo hanno considerato non più al passo con i tempi³⁷.

In realtà, questa valutazione dottrinale ha una sua ragion d'essere, perché se è indubbio che fino ai primi anni del secolo la comunicazione politica in periodo elettorale è avvenuta quasi esclusivamente tramite televisioni, radio e giornali³⁸, è parimenti innegabile che da almeno un decennio tale comunicazione si svolge anche attraverso la rete, ed in particolare attraverso i *social network*³⁹. Non si può, infatti, ignorare che da tempo molti esponenti politici hanno profili che utilizzano soprattutto a fini propagandistici⁴⁰ e che nelle più recenti tornate elettorali varie formazioni partitiche hanno fatto largo uso delle piattaforme digitali per incrementare il proprio consenso, condividendo contenuti politici sui profili di appartenenza e pagando uno o più *social* per pubblicizzare i propri punti di vista tra la generalità degli utenti⁴¹.

È chiaro, insomma, che nel nostro Paese si fa ampio ricorso alla comunicazione elettorale sui *social media*⁴² e, per questo motivo, risulta difficile non concordare con chi reputa discutibile continuare a “disciplinare con rigore la radiotelevisione e lasciare completamente libera la comunicazione via Internet”⁴³.

35 In argomento v., fra gli altri, F. Colarullo, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Torino, 2003, p. 157, il quale ha opportunamente ricordato che la legge in esame garantisce a tutte le forze politiche l'accesso ai mezzi di comunicazione disciplinati e la pari possibilità di competere nelle consultazioni elettorali anche a quelle formazioni partitiche che non dispongano di adeguate risorse finanziarie.

36 Cfr. F. Lanchester, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, cit., p. 1127 e M. Ruotolo, *E' veramente irragionevole ed eccessiva la distinzione tra propaganda e pubblicità*, cit., p. 365.

37 Tra i numerosi autori che sono pervenuti a tale conclusione ricordiamo, almeno, F. Biondi Dal Monte, *Esiste ancora la “par condicio”?*, cit., p. 2 ed E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media*, cit., p. 1394.

38 In tal senso F. Meola, *op. cit.*, p. 107.

39 Al riguardo v. D. Campus, *Comunicazione politica. Le nuove frontiere*, Roma-Bari, 2008.

40 Sul punto v. F. Biondi Dal Monte, *op. cit.*, p. 6.

41 Cfr. F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale*, cit., pp. 97-98.

42 Sul tema si rinvia all'interessante lavoro di M.R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e auto-disciplina*, Milano, 2020.

43 Tale è l'opinione di F. Biondi Dal Monte, *Esiste ancora la “par condicio”?*, cit., p. 6.

L'utilizzo delle piattaforme digitali a scopi propagandistici è, oltre tutto, destinato a perdurare nel tempo, in quanto tali piattaforme consentono alle forze politiche di aumentare in misura considerevole le proprie possibilità di successo elettorale⁴⁴.

Al riguardo va, anzitutto, ricordato che i *social* sono in grado di raccogliere notizie dettagliate sulle varie preferenze dei soggetti cui trasmettono informazioni⁴⁵, permettendo agli attori politici che si avvalgono delle loro prestazioni di capire cosa comunicare per riuscire ad ottenere il più ampio consenso possibile⁴⁶.

Occorre, poi, segnalare che i gestori delle piattaforme *on line* hanno a disposizione sofisticati strumenti di intelligenza artificiale con i quali possono effettuare il c.d. *microtargeting* politico⁴⁷ e possono, quindi, inviare messaggi elettorali ai soli cittadini che si desidera li ricevano⁴⁸. In altre parole, con tali strumenti i *social network* riescono ad offrire a partiti e candidati la preziosa possibilità di comunicare in maniera personalizzata⁴⁹.

Bisogna, infine, tener presente che, a differenza dei mezzi di informazione tradizionali, le piattaforme digitali hanno capacità di analisi che permettono agli inserzionisti politici di verificare nell'immediato la validità

44 Così, fra i tanti, G. Gori, *Social media ed elezioni*, cit., pp. 214 ss.

45 In proposito v. M. Fasan, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1, 2019, p. 108, la quale ha segnalato che le piattaforme digitali fondano le loro operazioni su sistemi dotati di intelligenza artificiale che sono in grado di “raccolgere le tracce che i soggetti lasciano in rete, apprendere le preferenze, elaborare uno specifico profilo per ogni singolo utente e quindi offrirgli contenuti coerenti con i suoi interessi, prevedendone in alcuni casi l’oggetto della ricerca”. Sul medesimo argomento v. anche P. Costa, *Motori di ricerca e social media: i nuovi filtri dell’ecosistema dell’informazione on line*, in G. Avanzini, G. Matucci (a cura di), *L’informazione e le sue regole. Libertà, pluralismo e trasparenza*, Napoli, 2016, p. 262 e G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell’era di Internet*, cit., pp. 26-27.

46 Come ha opportunamente osservato G. Donato, *Il potere senza responsabilità dei social media nelle campagne elettorali*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, n. 1/2020, p. 361, “le tracce che l’utente lascia in rete sui suoi gusti e le sue preferenze consentono all’inserzionista politico di indirizzargli un contenuto costruito *ad hoc* che, data la sua specificità, gode di maggiori possibilità di essere accolto dall’utente rispetto ad un messaggio generico, destinato alla massa indistinta del corpo elettorale”.

47 Cfr. P. Ciarlo, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, cit., p. 10.

48 In argomento v., fra gli altri, E. Caterina, *op. cit.*, p. 1397.

49 Cfr. O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social*, cit., p. 117.

della comunicazione effettuata e di correggerne gli eventuali difetti⁵⁰. I partiti e i candidati che si avvalgono delle loro prestazioni possono, infatti, comprendere la reale efficacia dei propri messaggi elettorali “attraverso il monitoraggio del grado di interazione generato con gli utenti che li hanno visualizzati”⁵¹ e possono, così, riuscire a capire istantaneamente se la strategia comunicativa adottata incontra il consenso auspicato o richieda correttivi⁵².

Per diverse ragioni i *social media* rappresentano, dunque, uno strumento di notevole valore per le forze politiche impegnate nelle competizioni elettorali e non sorprende affatto che sino ad oggi i partiti abbiano evitato di lavorare a una regolamentazione della comunicazione politica sulle piattaforme digitali⁵³.

Va, tuttavia, considerato che l’assenza di una normativa dedicata alla propaganda elettorale *on line* rischia di rendere i cittadini che si informano soprattutto sul *web* non in grado di votare in modo consapevole⁵⁴, perché limita le loro possibilità di conoscere gli orientamenti degli attori politici in campo⁵⁵. Per questo motivo, in dottrina si è auspicato che i principi che regolano la comunicazione elettorale sui mezzi d’informazione tradi-

50 In modo condivisibile G. Gori, *op. cit.*, p. 216, ha fatto presente che, “comunicando attraverso la radiotelevisione o la stampa, gli strumenti che permettono di misurare l’efficacia del proprio messaggio sono indiretti e imprecisi, come il numero di ascolti o la quantità di copie vendute”. Al contrario, attraverso l’utilizzo dei *social media*, è possibile avere “avere una sorveglianza costante e individualizzata sui soggetti verso i quali è diretta la comunicazione”.

51 A queste conclusioni è pervenuto G. GORI, *Social media ed elezioni*, cit., p. 216.

52 O. Grandinetti, *op. ult. cit.*, pp. 118-119, ha ricordato che i *social network* utilizzano anche altri strumenti “per stimolare artificiosamente l’attenzione e la discussione su determinati temi, sia attraverso l’attività di persone in carne ed ossa incaricate di ciò, sia – più spesso – attraverso l’utilizzo di appositi meccanismi automatizzati (i c.d. *bot*, abbreviazione di *robot*)”.

53 Secondo D. Servetti, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2020, p. 197, il successo dei *social media* quali mezzi di costruzione del consenso elettorale è diretta conseguenza “della carenza di norme specifiche che presidino questo loro impiego”.

54 Cfr. C. Casonato, *Costituzione e intelligenza artificiale: un’agenda per il prossimo futuro*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1, 2019, pp. 714-715.

55 Così G. Gori, *op. cit.*, p. 220. Aderendo a quanto sostenuto da M. Gobbo, *La propaganda politica nell’ordinamento costituzionale. Esperienza italiana e profili comparatistici*, Padova, 1997, p. 157, va d’altra parte segnalato che, “per quanto valore possa avere il programma politico di un partito, la sua efficacia ai fini del consenso elettorale dipende soprattutto dal grado di conoscenza che ne hanno i votanti”.

zionali vengano estesi alle piattaforme digitali⁵⁶ e, cosa particolarmente significativa, le Istituzioni europee hanno invitato le Autorità nazionali di regolamentazione ad adottare misure volte ad assicurare l'accesso ad una informazione politica su Internet ampia e completa⁵⁷.

Come sappiamo, in Italia l'invito delle Istituzioni europee è stato raccolto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che nel 2017 ha istituito un tavolo tecnico al fine di tutelare il pluralismo e la correttezza dell'informazione sulle varie piattaforme digitali⁵⁸.

A tale iniziativa hanno aderito i gestori dei più importanti *social network*⁵⁹ ed è grazie ad essa che l'AGCOM ha adottato delle linee guida per la parità di accesso alle piattaforme *on line* durante la campagna elettorale per le consultazioni politiche del 2018⁶⁰.

Nel documento in questione si è ritenuto che la disciplina della comunicazione elettorale sul *web* dovrebbe essere coerente con alcune delle previsioni contenute nella legge sulla *par condicio*⁶¹. Se è vero, infatti, che in tale documento si è escluso che le disposizioni dettate dal legislatore del 2000 per i tradizionali mezzi di informazione possano automaticamente applicarsi alla rete⁶², è anche vero che nello stesso si è chiarito che taluni principi della legislazione in parola dovrebbero essere rispettati pure in ambito digitale⁶³.

56 Di questa opinione sembrano essere M. Avvisati, *A.G. COM. e par condicio al tempo di internet*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2014, p. 10; S. Miconi, *Comunicazione e pubblicità istituzionale: classificazioni e regolamentazione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 6, 2016, p. 901; M. Morcellini, *Serve una legge al passo coi tempi*, in *Agendadigitale.eu*, 2019, pp. 1 ss.

57 Significativa, al riguardo, è la direttiva europea n. 136 del 2009, espressamente dedicata dal Parlamento e dal Consiglio ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica.

58 Il tavolo in esame è stato istituito dall'Autorità con la delibera n. 423/17/CONS. Come ha ricordato F. Meola, *op. cit.*, p. 120, nt. 105, tale iniziativa si inserisce in un percorso intrapreso dall'AGCOM a partire dal 2015, che è caratterizzato dalla pubblicazione "di una serie di rapporti e di indagini conoscitive sul sistema dell'informazione *on-line*".

59 Va segnalato che all'iniziativa in parola hanno aderito anche i rappresentanti dei principali gruppi editoriali della stampa e della radiotelevisione ed autorevoli esponenti del mondo del giornalismo e del settore pubblicitario.

60 Su tali linee guida e, più in generale, sulle scelte effettuate dall'AGCOM nel campo della comunicazione elettorale *on line* si rinvia a M.R. Allegri, *op. cit.*, pp. 102 ss.

61 Cfr. F. Biondi Dal Monte, *op. cit.*, pp. 6-7.

62 Sul punto v. D. Servetti, *op. cit.*, p. 197.

63 In proposito v. F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale*, cit., p. 121.

In particolare, nelle linee guida si è fatto presente che, sulla scia di quanto stabilito in sede legislativa, bisognerebbe garantire ai soggetti impegnati nella competizione elettorale la parità di accesso a tutti i mezzi di informazione operanti sul *web*⁶⁴ e si dovrebbe imporre anche agli inserzionisti di messaggi sulle piattaforme *on line* l'indicazione del soggetto politico committente e la specificazione della natura elettorale del messaggio⁶⁵. E' noto, inoltre, che nel documento in esame si è segnalato che il divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale previsto dalla legge n. 28 del 2000 andrebbe applicato pure in rete⁶⁶ e si è auspicato che, in coerenza con la normativa vigente⁶⁷, nel giorno precedente a quelli individuati per le votazioni gli attori politici si astengano da ogni forma di propaganda anche sui *social*⁶⁸.

Occorre, poi, ricordare che quest'attivismo dell'Autorità si è palesato in modo ancor più evidente in occasione delle elezioni europee del 2019 e delle elezioni regionali del 2020⁶⁹. Non sfugge, infatti, che per tali appuntamenti l'AGCOM ha ribadito quanto già stabilito nelle linee guida del 2018, ma ha pure siglato degli importanti accordi con i principali gestori delle piattaforme digitali, grazie ai quali questi ultimi si sono impegnati a contrastare la diffusione di notizie false su partiti e candidati⁷⁰ e ad assicu-

64 Cfr. artt. 4 e 5 della legge n. 28/2000.

65 Cfr. art. 4, comma 3, lett. g) della legge n. 28/2000.

66 Cfr. art. 9 della legge n. 28/2000.

67 Cfr. art. 9 della legge n. 212 del 1956.

68 In argomento v. F. Biondi Dal Monte, *Esiste ancora la "par condicio"?*, cit., p. 7.

69 Come ha puntualmente segnalato F. MEOLA, *op. cit.*, pp. 125-126, è a partire dalle elezioni europee del 2019 che l'AGCOM ha avvertito l'esigenza di garantire con più forza "un processo consapevole e neutrale di formazione del consenso basato sulla diffusione plurale delle informazioni" e, per questo motivo, è intervenuta nuovamente sulle misure a tutela "del corretto svolgimento della propaganda elettorale, per emendarne ovvero integrarne i contenuti soprattutto in funzione delle emergenze conseguenti all'uso improprio delle piattaforme digitali". Secondo l'autrice, a segnare uno stacco in avanti nel rispetto del principio della *par condicio* sul *web* sono stati, dunque "gli impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme *on line* per garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia", con i quali l'Autorità ha realizzato il suo secondo intervento nell'ambito del tavolo tecnico istituito nel 2017 a tutela del pluralismo e della correttezza dell'informazione sul *web*.

70 Va, inoltre, ricordato che nel 2018 la Commissione europea ha fatto presente, in una sua Comunicazione, che i *social network* si sono dimostrati incapaci di reagire all'utilizzo delle loro infrastrutture a fini disinformativi e che nel medesimo anno l'Unione Europea ha cercato di porre rimedio a tale situazione con l'adozione di un Codice di buone pratiche al quale hanno aderito le principali compagnie

rare una reale parità di accesso ai propri spazi informativi a tutte le forze politiche coinvolte nella tornata elettorale⁷¹.

Risulta, dunque, innegabile che, con le sue iniziative, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha cercato di raggiungere il fondamentale obiettivo di rendere anche la propaganda elettorale sui *social media* idonea a garantire ai cittadini la possibilità di votare in maniera consapevole⁷².

Va, però, segnalato che l'obiettivo in questione è pienamente raggiungibile solo se il legislatore statale estenda la normativa sulla *par condicio* alle piattaforme digitali⁷³, perché è solo in tale ipotesi che i gestori delle piattaforme sarebbero sempre obbligati ad assicurare una corretta informazione elettorale⁷⁴.

Dobbiamo, inoltre, tener presente che soltanto un intervento legislativo di questo tipo renderebbe la nostra legislazione elettorale di contorno del tutto rispettosa degli artt. 3, 21, 48 e 49 del testo fondamentale, perché dalla lettura degli stessi è chiaro che il legislatore statale ha il compito di riservare a partiti e candidati il medesimo spazio nella comunicazione elettorale sui vari mezzi di informazione⁷⁵ ed è, quindi, tenuto a garantire

tecnologiche. Secondo G. Donato, *op. cit.*, p. 364, il Codice in questione ha il pregio di regolamentare in modo puntuale i compiti delle piattaforme digitali, ma ha il limite di lasciare "irrisolto il profilo della responsabilità dei *social* davanti alla propagazione della disinformazione".

71 E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media*, cit, p. 1401, ha apprezzabilmente fatto presente che, grazie a tali accordi, le piattaforme digitali si sono anche impegnate a "prendere in esame in via prioritaria le segnalazioni effettuate dall'Autorità e a collaborare con la stessa al fine di garantire il rispetto del divieto di comunicazione istituzionale nel periodo elettorale e del divieto di diffusione di sondaggi nei 15 giorni che precedono il voto".

72 Cfr. D. Servetti, *op. cit.*, pp. 197-198.

73 Come sappiamo, un'operazione di questo tipo è stata effettuata in Francia, grazie all'approvazione della legge n. 1202 del 2018. Non sfugge, infatti, che la legge in esame ha disciplinato la propaganda *on line* e, nel fare ciò, ha imposto ai gestori delle piattaforme digitali di assicurare agli elettori un'informazione politica chiara, completa e corretta. Sui contenuti di tale legge v. M.R. Allegri, *Oltre la par condicio*, cit., pp. 119 ss. ed E. Caterina, *Trasparenza della decisione algoritmica: quale ruolo per le Autorità di garanzia nelle comunicazioni? Un quadro europeo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2021, pp. 848 ss.

74 Sull'opportunità di una legge statale in materia v. anche G. De Minico, *Pubblicità elettorale on line: regole o anarchia*, intervento al convegno "Social network, formazione del consenso e istituzione politiche: quanto hanno influito i social sulle elezioni europee?" (Roma, 24 giugno 2019), pp. 1 ss. del *paper*.

75 Al riguardo v., fra gli altri, V. Onida, *Relazione introduttiva*, in V. Roppo (a cura di), *La televisione fra autonomia e controlli*, Padova, 1995, p. 88. Per un diverso

ai cittadini la possibilità di conoscere in misura eguale i programmi delle forze politiche in competizione⁷⁶.

Non vi è dubbio, allora, che per fare in modo che la propaganda elettorale sul *web* risponda alle esigenze conoscitive dei votanti che sono tutelate dall'ordinamento costituzionale⁷⁷ bisognerebbe adottare delle misure legislative che impongano ai *social network* un'effettiva parità di trattamento delle forze politiche in campo⁷⁸.

orientamento v. G. Bognetti, *Costituzione, televisione e legge antitrust*, Milano, 1996, pp. 74 ss.

76 In proposito v. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, in Id., *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p. 6 e G.E. Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001, pp. 138-139. È noto, inoltre, che anche la Corte costituzionale ha fatto presente, nella sentenza n. 155 del 2002, che le misure legislative che prevedono la parità di trattamento nella comunicazione elettorale sono pienamente rispettose del nostro testo fondamentale perché tutelano il diritto del cittadino a che la sua scelta di voto sia davvero consapevole.

77 Cfr. E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media*, cit., p. 1407.

78 Sul punto v. B. Caravita, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019, pp. 4-5 e O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social*, cit., p. 129.