
Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*

Giulio Enea Vigevani e Martina Cazzaniga**

Abstract

L'articolo mira ad analizzare la c.d. legge sulla *par condicio* trascorsi ventiquattro anni dalla sua entrata in vigore. L'evoluzione delle tecniche di trasmissione e lo sviluppo di Internet e delle piattaforme digitali hanno, infatti, radicalmente trasformato il mondo dell'informazione e le modalità della comunicazione politica. In questo contesto, si cercherà di offrire qualche risposta ad alcuni interrogativi: la legge sulla *par condicio* del 2000 può ancora essere considerata un "imperativo costituzionale"? E ancora, è necessario estendere tale normativa alle piattaforme digitali? Gli autori provano a fornire alcune linee di ragionamento: inquadrano il contesto in cui la legge è stata approvata e analizzano il suo "stato di salute" attuale; cercano di comprendere se sia necessario metterne in discussione i principi di fondo; infine, provano a immaginare come potrebbe essere delineata una disciplina coerente con i principi costituzionali nell'attuale contesto tecnologico.

The article aims to analyze the so-called *par condicio* law twenty-four years after its entry into force. The evolution of transmission techniques and the development of the Internet and digital platforms have, in fact, radically transformed the world of information and the methods of political communication. In this context, the article seeks to provide some answers to a few questions: can the *par condicio* law still be considered a 'constitutional imperative'? Furthermore, is it necessary to extend this regulation to digital platforms? The authors attempt to offer some lines of reasoning: they frame the context in which the law was approved and analyze its current 'state of health'; they seek to understand if it is necessary to question its fundamental principles; finally, they try to imagine how a regulation consistent with constitutional principles could be outlined in the current technological context.

Sommario

1. Questioni aperte in tema di *par condicio* e comunicazione politica. – 2. La legge n. 28 del 2000: una normativa disegnata sulla televisione generalista. – 3. Oggi è tutto diverso? La persistente predominanza della televisione come mezzo di informazione.

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio "a doppio cieco".

** Sebbene il presente scritto costituisca il frutto di riflessioni condivise degli autori, Giulio Enea Vigevani ha redatto i paragrafi 1 e 5, Martina Cazzaniga i paragrafi 2, 3 e 4.

– 4. Informazione politica e social network: quali spazi per la *par condicio* online? – 5. Quale futuro per la *par condicio*? Qualche riflessione conclusiva.

Keywords

Legge n. 28/2000 – *par condicio* – pluralismo informativo – servizi di media audiovisivi – piattaforme digitali

1. Questioni aperte in tema di *par condicio* e comunicazione politica

L'espressione *par condicio* riporta a un tempo ormai lontano e a personalità tanto rilevanti nella storia dell'Italia repubblicana quanto dimenticate da molti. Sono trascorsi trenta anni dal primo appello del Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro sulla indispensabilità di una «*par condicio* d'ascolto» e di una parità di condizioni anche nel campo dell'informazione¹; quasi trenta dalla nascita del governo presieduto da Lamberto Dini, che aveva quale punto programmatico qualificante l'introduzione di una normativa sulla *par condicio*; ventiquattro anni dall'entrata in vigore della legge n. 28 del 2000² che ha disciplinato il terreno «delicatissimo»³ della comunicazione politica; più di venti dalla sentenza n. 155/2002, con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto che tale legge rispondesse all'imperativo costituzionale di garantire il «corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico»⁴.

In questi decenni, la comunicazione politica ha risentito inevitabilmente dei cambiamenti che hanno interessato il mondo dell'informazione, tanto da attraversare una vera e propria «fase di transizione»⁵. Invero, la digitalizzazione ha prodotto modalità di fruizione della televisione allora difficilmente immaginabili che, da un lato, hanno ulteriormente incrementato l'utilizzo complessivo del mezzo, dall'altra hanno limato gli ascolti dei *broadcasters* tradizionali.

Inoltre, per quanto concerne le piattaforme, esse hanno consegnato a chi li sa usare «nuovi potenti mezzi per la propaganda elettorale»⁶ in grado di favorire una relazione continua con l'elettorato. AGCOM, in una recente segnalazione al Governo sull'esigenza di una revisione della normativa in materia di *par condicio*, ha sottolineato come la comunicazione *online*, compresa quella politica, abbia il vantaggio di svilupparsi in

¹ Intervento del Presidente della Repubblica ad Ancona del 23 settembre 1994 per la manifestazione celebrativa del 50° anniversario della Resistenza e della Guerra di Liberazione nelle Marche.

² Legge 22 febbraio 2000, n. 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali o referendarie o per la comunicazione politica*.

³ D. Servetti, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in questa *Rivista*, 1, 2020, 200.

⁴ C. cost., 7 maggio 2002, n. 155, par. 2 del *considerato in diritto*.

⁵ R. Borrello, *La par condicio nella campagna elettorale delle elezioni politiche del 25 settembre 2022: profili generali e alcuni casi specifici*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3, 2022, 2.

⁶ F. Donati, *Internet e campagne elettorali*, in *Federalismi.it*, 16, 2019, 3.

tempo reale, con anche la possibilità per l'utente di avviare un dibattito attraverso i commenti o di condividere un'idea con un *repost*⁷. In questo modo, i soggetti politici «instaura[no] una comunicazione diretta e costante con gli elettori»⁸ irrealizzabile nel mondo analogico.

In quest'ottica, è evidente la necessità di un aggiornamento del quadro normativo alla luce dell'evoluzione del contesto tecnologico e sociale di riferimento, come sollecitato dall'Autorità di settore e da molte voci in dottrina⁹. Aggiornamento che, in realtà, risulta assai complesso e non può essere ridotto all'alternativa tra estensione della normativa vigente anche ai nuovi *media* o creazione di una disciplina *ad hoc* per la comunicazione politica *online*¹⁰: si pongono, infatti, una serie di interrogativi che è importante esplicitare sin da subito e rispetto ai quali si tenterà almeno di fornire una linea di ragionamento.

La prima questione concerne la perdurante attualità dei principi alla base della oramai antica disciplina sulla comunicazione politica.

Da questo tema a sua volta ne discendono altri due parimenti rilevanti: la legge sulla comunicazione politica è ancora adatta all'attuale sistema della radiotelevisione e, soprattutto, ha “funzionato” in questi decenni? E, ancora, è opportuno estendere *tout court* questo impianto a mezzi di comunicazione, tra cui la rete, strutturalmente diversi rispetto alla radiotelevisione¹¹?

Altro aspetto che solleva interrogativi riguarda la perdurante necessità di una legge sulla comunicazione politica che oggettivamente sacrifica alcuni diritti di rango costituzionale – quali la libera manifestazione del pensiero e la libertà per l'emittente radiotelevisiva di stabilire la propria linea editoriale – per tutelare i diritti politici sanciti all'art. 48 della Costituzione.

Inoltre, sembra opportuno discutere circa il campo di applicazione tale normativa: infatti, così come concepita nel 2000, la legge prevede principalmente disposizioni rivolte alla televisione generalista, con alcune previsioni più puntuali e ridotte per la televisione locale¹² e per la stampa¹³.

Oggi, invece, ai mezzi di informazione più tradizionali si affiancano i *social media* e

⁷ AGCOM, *Segnalazione al governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 per la revisione della normativa in materia di comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione*, 28 luglio 2023, 30.

⁸ I. Spadaro, *Comunicazione politica e democrazia digitale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2020, 14.

⁹ Tra questi, G. Gardini, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, in questa *Rivista*, 3, 2018, 429 ss.

¹⁰ Questa alternativa viene individuata da R. Borrello in *La par condicio nella campagna elettorale delle elezioni politiche del 25 settembre 2022*, cit., 25, il quale indica che i paesi europei stanno “abbracciando”, per la maggior parte, la prima possibilità.

¹¹ Per un approfondimento circa le «similarità e differenze tra Internet e la televisione» si veda O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi “vecchi” e “nuovi” ma, per ora, tutti attuali*, in questa *Rivista*, 3, 2019, 104 ss.

¹² La legge n. 28/2000 è stata modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali*, la quale ha, tra le altre modifiche, introdotto un Capo II dedicato esclusivamente all'emittenza radiotelevisiva locale privata.

¹³ Alla disciplina dei messaggi politici elettorali su quotidiani e periodici è dedicato il solo art. 7 della legge n. 28/2000.

anche il sistema televisivo non è rimasto indenne rispetto a queste recenti novità: è sufficiente osservare lo sviluppo delle piattaforme video *on demand* e i cambiamenti che hanno interessato l'organizzazione dei palinsesti delle reti televisive.

E altre sfide si mostrano all'orizzonte: la prossima sarà probabilmente quella dell'intelligenza artificiale, che costituisce già ora un rilevante terreno di riflessione dato che, con tutta probabilità, coinvolgerà profondamente anche il mondo dell'informazione, anche politica, e della diffusione di audiovisivi, specie in rete¹⁴.

In tale scenario complesso, i confini tra i diversi mezzi di comunicazione tendono a assottigliarsi sempre di più: anche la televisione “sfrutta” i *social media* per interagire con i propri telespettatori e, all'inverso, le piattaforme digitali sono sempre più utilizzate per vedere video e contenuti, come una sorta di “moderna televisione”.

Sulla base di tali premesse è dunque naturale chiedersi: a fronte di tutte queste novità, come è cambiata la modalità con la quale i cittadini si informano, specie sulle questioni di interesse generale? Siamo davvero “distanti anni luce” rispetto al passato?

2. La legge n. 28 del 2000: una normativa disegnata sulla televisione generalista

È noto che il sistema radiotelevisivo italiano costituisce un *unicum* sotto numerosi profili¹⁵. Per comprendere di quale contesto è “figlia” la legge sulla *par condicio*, è ancora una volta necessario ritornare ai “vizi di origine” dello sviluppo del sistema radiotelevisivo in Italia e al contesto che si era determinato a cavallo del millennio: il duopolio Rai-Mediaset, con un servizio pubblico dominato da logiche di appartenenza politica e un competitore privato capace di drenare una grande parte delle risorse del mercato pubblicitario, impedendo di fatto lo sviluppo di reali concorrenti; la presenza “ingombrante” del proprietario di Mediaset nell'agorà politica; un uso esasperato delle tecniche della comunicazione commerciale anche per la propaganda politica, con il massiccio ricorso a *spot* pubblicitari in campagna elettorale, anche nelle reti private nazionali. Il tutto in un contesto nel quale la televisione costituiva di gran lunga il principale mezzo di informazione degli italiani, per molti l'unico. Secondo i dati Istat concernenti il biennio 2001-2002, oltre il 90% della popolazione italiana – in tutte le fasce d'età – guardava la televisione quotidianamente¹⁶.

In questo contesto si comprende bene come l'allora maggioranza di centrosinistra, reduce da un clamoroso fallimento dell'obbiettivo “principale” di garantire un effet-

¹⁴ Si pensi, ad esempio, alla tecnica dei c.d. *deepfakes* che sfrutta l'intelligenza artificiale per veicolare disinformazione anche in ambito politico. Per un approfondimento su questo tema, si consenta di rimandare a M. Cazzaniga, *Una tecnica (anche) per veicolare disinformazione: le risposte europee ai deepfakes*, in questa *Rivista*, 1, 2023, 170 ss.

¹⁵ Per ricostruire la disciplina concernente la radiotelevisione, formata negli anni tra pronunce della Corte costituzionale e solo successivi – e spesso insufficienti – interventi legislativi, si rinvia a M. Cuniberti-M. Bassini, *I servizi di media audiovisivi* e a G.E. Vigevani, *I media di servizio pubblico*, entrambi in Aa.Vv., *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, 2022, 395 ss; E. Albanesi-A. Valastro-R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Milano, 2023, 277 ss.

¹⁶ I dati sono reperibili sul [sito web dell'ISTAT](#).

tivo pluralismo dei media audiovisivi¹⁷, abbia inteso almeno raggiungere l'obiettivo "secondario" di mitigare gli effetti dello strapotere economico e mediatico del principale competitore politico introducendo regole assai dettagliate su tempi e modi della propaganda e dell'informazione politica, specie nel periodo elettorale.

Come noto, la legge n. 28 del 2000 opera una distinzione tra programmi di comunicazione politica¹⁸, messaggi politici autogestiti¹⁹ e programmi di informazione²⁰: l'obiettivo, in tutti i casi, è però comune, ovvero imporre alle emittenti radiotelevisive pubbliche e private di concedere il medesimo "spazio" alle varie formazioni politiche per la diffusione delle proprie opinioni e posizioni, in modo che siano tutte destinatarie di un trattamento paritario, nell'ottica di attuare valori quali l'imparzialità, l'equità nell'accesso al mezzo e il diritto dei cittadini di essere informati correttamente, specie durante le campagne elettorali (art. 1).

A tale "armamentario" di regole specifiche si aggiungono altre prescrizioni rilevanti, quali ad esempio il divieto di pubblicare sondaggi politici o elettorali nei quindici giorni precedenti alla "chiamata alle urne"²¹ oltreché una disciplina *ad hoc* per la comunicazione istituzionale durante il periodo elettorale e il divieto, di grande rilievo, per le emittenti nazionali di trasmettere messaggi politici a pagamento²².

Una legge che costituisce in qualche modo un "surrogato", in grado solo di mitigare le storture di un sistema radiotelevisivo in palese conflitto con i dettami della giurisprudenza costituzionale²³, che all'epoca tuttavia rispondeva, con le parole del Giudice delle leggi, ad un «imperativo costituzionale»²⁴.

Infatti, come noto, questa è la lettura della Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 155 del 2002²⁵, non solo ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 7 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in riferimento agli artt. 3, 21 e 42 della Costituzione, ma ha complessivamente ritenuto tale legge, con le parole di Roberto Zaccaria, una «normativa di attuazione costituzionale»²⁶ in quanto necessaria ad assicurare che il cittadino possa venire a conoscenza di informazioni da una pluralità di fonti ed a garantire una informazione il più possibile obbiettiva e imparziale.

¹⁷ La legge 31 luglio 1997, n. 249 rinvia sostanzialmente a una data lontana e incerta l'entrata in vigore delle pur timide norme antitrust ivi previste, tanto che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 466 del 20 novembre 2002, dichiarava incostituzionale l'art. 3, comma 7, nella parte in cui «non prevede[va] la fissazione di un termine finale certo, e non prorogabile, che comunque non oltrepassi il 31 dicembre 2003, entro il quale i programmi, irradiati dalle emittenti eccedenti i limiti di cui al comma 6 dello stesso art. 3, devono essere trasmessi esclusivamente via satellite o via cavo».

¹⁸ Art. 2 per il periodo non elettorale e art. 4 per il periodo elettorale l. 28/2000.

¹⁹ Art. 3 per il periodo non elettorale e art. 4 per il periodo elettorale l. 28/2000.

²⁰ Art. 5 l. 28/2000.

²¹ Art. 8 l. 28/2000.

²² Art. 9 l. 28/2000.

²³ *Ex plurimis*, sentenze n. 225 del 1974, n. 148 del 1981, n. 826 del 1988, n. 112 del 1993, n. 420 del 1994.

²⁴ C. cost., 7 maggio 2002, n. 155.

²⁵ *Ibid.* Per una interessante analisi della pronuncia si rimanda a E. Lamarque, *La comunicazione politica*, in Aa. Vv., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, 2006, 352 ss.

²⁶ Così l'ha definita Roberto Zaccaria in *Presente e futuro della par condicio*, in M. Manetti-R. Borrello (a cura di), *Il diritto dell'informazione, temi e problemi*, Modena, 2019, 223.

Tale sentenza resta, a nostro avviso, una delle più compiute ricostruzioni sul piano costituzionale del rapporto tra libertà di propaganda politica e garanzia della corretta informazione dei cittadini.

Difatti, non solo le disposizioni della legge non sono ritenute in contrasto con gli artt. 3, 21 e 42 Cost. ma addirittura la normativa è considerata essenziale per garantire parità di *chances* a ciascun competitore, indipendentemente dai mezzi – anche economici – a sua disposizione.

Secondo il Giudice delle leggi, una regolazione particolarmente dettagliata e invasiva in questo ambito è giustificata dalla necessità di rendere effettivo il diritto dei cittadini a essere informati, oltretutto da quella di assicurare una corretta formazione dell'opinione pubblica: equilibrio e uguaglianza²⁷ sono i valori che la Corte costituzionale ha posto a fondamento di tale disciplina.

I giudici costituzionali hanno basato la propria decisione sull'esistenza, in quel periodo storico, di due presupposti: da un lato, la «particolare forza penetrativa»²⁸ della televisione, tale da poter causare un «improprio condizionamento nella formazione della volontà degli elettori»²⁹ e, d'altro lato, la non concreta realizzazione del principio del pluralismo esterno³⁰.

Sullo sfondo vi erano poi il «caso Berlusconi»³¹, le persistenti ingerenze politiche, specie governative, sul servizio pubblico nonché la disparità economica dei competitori del mercato³².

Se, dunque, la decisione della Corte del 2002 risentiva del contesto legislativo, tecnologico e politico del tempo, occorre inevitabilmente calare i principi in essa espressi nel contesto odierno, per verificare se i presupposti giustificativi della legge sulla comunicazione politica siano ancora validi e attuali e soprattutto se una normativa che detta regole più stringenti per i *media* audiovisivi lineari nazionali (la c.d. «televisione generalista») risponde ancora all'imperativo costituzionale di tutelare la libertà e il pluralismo dell'informazione.

²⁷ G. Stegher, *Da cittadini elettori a cittadini consumatori: osservazioni sull'importanza di regolare le campagne elettorali sui social media*, in *Nomos. La attualità del diritto*, 1, 2023, 10.

²⁸ C. cost., 7 maggio 2002, n. 155, n. 3 del *considerato in diritto*.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Sul punto si veda, coeva e già richiamata, anche C. cost., 20 novembre 2002, n. 466.

³¹ Era quello il tempo del c.d. «editto bulgaro» del 18 aprile 2002, la famosa dichiarazione dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri sull'«uso criminoso» della televisione pubblica da parte di Enzo Biagi, Michele Santoro e Daniele Luttazzi.

³² Tale aspetto era già stato richiamato dalla Corte costituzionale in una pronuncia del 1964 in tema di affissioni nel periodo elettorale: la Corte statui che le disposizioni oggetto del dubbio di costituzionalità non si ponevano in contrasto con la libera manifestazione del pensiero in quanto si limitavano a disciplinare la materia con norme dirette a regolare il concorso di partiti e cittadini alla propaganda elettorale, in condizioni di effettiva parità, evitando che lo svolgimento della vita democratica sia ostacolato da situazioni economiche di svantaggio o politiche di minoranza. Si veda C. cost., 16 giugno 1964, n. 48.

3. Oggi è tutto diverso? La persistente predominanza della televisione come mezzo di informazione

Il sempre più importante utilizzo di Internet e specie dei *social media* come strumento di ricerca di informazioni e notizie potrebbe far pensare che la televisione sia oramai un mezzo obsoleto e poco utilizzato dagli italiani a fini informativi. In realtà non è così: i dati mostrano un consumo medio televisivo superiore alle quattro ore giornaliere, non dissimile a quello di venti anni orsono, sia pure più frammentato. Tale tendenza trova conferma anche per quanto concerne più specificatamente l'informazione.

Secondo un importante rapporto sul consumo dell'informazione redatto da AGCOM nel 2018, nonostante l'influenza in ascesa di Internet, «la televisione si conferma ancora il mezzo con la maggiore valenza informativa, sia per frequenza di accesso anche a scopo informativo, sia per importanza e attendibilità percepite»³³.

Più di recente, AGCOM ha ribadito «la rilevanza del mezzo [televisivo] nel sistema dell'informazione in termini tanto di numerosità di telespettatori, quanto di risorse economiche posto che [...] la televisione conserva saldamente il primato per ammontare di ricavi realizzati rispetto agli altri *media*»³⁴.

Tutti i giorni, infatti, circa il 68,8% degli italiani – decisamente più della metà – utilizza ancora la televisione per informarsi, mentre il medesimo dato concernente Internet si assesta al 41,8%³⁵.

Inoltre, i dati sembrano smentire anche il luogo comune di un consumo sempre più riservato alle fasce più “anziane” della popolazione. In realtà, le analisi mostrano che il tempo trascorso dai c.d. “*millenials*” davanti alla televisione è circa di 225 minuti al giorno contro i 117 minuti su Internet³⁶.

È dunque un dato di fatto che la televisione, come mezzo di informazione, non possa ancora dirsi affatto superata; al contrario, i dati non sembrano poi così distanti rispetto a quelli dei primi anni 2000.

Altro luogo comune che fatica a trovare conferma nei dati concerne la fine del “duopolio Rai-Mediaset” nella televisione in chiaro. Secondo dati AGCOM, «i primi tre operatori del settore, [ovvero RAI, Mediaset e Comcast/Sky, detengono] ancora il 73% delle risorse complessive»³⁷ e la predominanza a livello di *share* di Rai e Mediaset è ancora incontestata, data la distanza a cui seguono WB/Discovery, Comcast/Sky e Cairo Communication/La7³⁸.

Inoltre, nell'ultimo *report* di AGCOM si registra un dato interessante: infatti, «con riferimento ai principali gruppi televisivi, gli spettatori medi giornalieri nell'intero “intero giorno” vedono Mediaset, per la prima volta nell'arco temporale considerato, superare Rai (3,09 vs 3,04 milioni di spettatori), con la concessionaria pubblica che rispetto al

³³ AGCOM, Servizio economico-statistico, *Rapporto sul consumo di informazione*, febbraio 2018, II.

³⁴ AGCOM, *Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, 19 luglio 2023, 41.

³⁵ AGCOM, *Rapporto sul consumo di informazione*, cit., II.

³⁶ Ivi, 11.

³⁷ AGCOM, *Relazione annuale 2023 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, cit., 42.

³⁸ AGCOM, *Osservatorio sulle comunicazioni n. 1/2024*, 20 ss.

2022 perde circa 160 mila ascolti giornalieri mentre quelli di Mediaset mostrano una più contenuta flessione pari a 20 mila telespettatori³⁹.

Non meglio la questione del “pluralismo interno”⁴⁰: considerati i più recenti episodi di ingerenza governativa nell’assetto del servizio pubblico televisivo e addirittura nella definizione del palinsesto, la Rai pare attraversare una fase assai preoccupante in termini di autonomia e indipendenza rispetto al potere politico, tanto che si stanno ridestando anche a livello europeo quelle preoccupazioni che caratterizzarono i primi anni Duemila⁴¹.

Una certa spregiudicatezza della attuale maggioranza ha riguardato anche l’interpretazione della stessa normativa sulla *par condicio* per la campagna elettorale per le elezioni europee del giugno 2024. Si è assistito, infatti, all’adozione da parte della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi di un provvedimento in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della Rai⁴² differente nei contenuti da quello adottato dall’Autorità concernente le reti private⁴³, con l’esito paradossale che le regole destinate al servizio pubblico presentano minori vincoli rispetto a quelli previsti invece in capo alle reti emittenti private, in particolare con riferimento alla presenza dei soggetti istituzionali (e, dunque, dei membri del Governo)⁴⁴.

³⁹ AGCOM, *Comunicato stampa osservatorio sulle comunicazioni 1/2024*, 29 aprile 2024, 3.

⁴⁰ Ricordiamo che la Corte costituzionale, con sentenza 26 giugno 2002, n. 284 segnalò la questione del “pluralismo interno”, ribadendo l’obbligo che grava in capo al servizio pubblico radiotelevisivo di assicurare una informazione completa, di adeguato livello professionale e rigorosamente imparziale nel riflettere il dibattito tra i diversi orientamenti politici che si confrontano nel paese. Usando le parole della Corte, «solo sulla RAI grava l’obbligo di assicurare il servizio pubblico, il quale ha funzione di riequilibrio nel contesto di un sistema fondato sul doppio pilastro del pluralismo esterno e del pluralismo interno».

⁴¹ A titolo di esempio, nell’agosto 2023, dopo le dimissioni di Carlo Fuortes dal ruolo di amministratore delegato della Rai e di alcuni giornalisti e conduttori molto noti dell’emittente pubblica, alcuni europarlamentari hanno presentato una *interrogazione scritta* alla Commissione europea in tema di ingerenze nei fornitori di *media* di servizio pubblico in Italia, constatando il recente accrescimento dell’«influenza del governo sulla linea editoriale e sulla programmazione» della Rai. *In risposta a tale interrogazione*, si è pronunciato in nome della Commissione Thierry Breton, commissario europeo per il mercato interno e i servizi, dichiarando che «la Commissione è consapevole dei rischi di interferenza politica che incidono sull’indipendenza dei media del servizio pubblico in Italia». Del resto, come ricorda anche Breton, nella Relazione sullo stato di diritto 2023 concernente lo Stato italiano, è stato chiaramente spiegato che «i *media* del servizio pubblico svolgono un ruolo fondamentale nel panorama dei *media* e occorre rafforzare le salvaguardie della loro indipendenza editoriale e finanziaria. Non si constatano sviluppi per quanto riguarda il quadro normativo che disciplina la *governance* e i sistemi di finanziamento dei mezzi di informazione del servizio pubblico RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.a. (RAI), malgrado l’esigenza, menzionata nella relazione sullo Stato di diritto 2022 e nell’Osservatorio del pluralismo dei media (*Media Pluralism Monitor*, MPM) 2023, di una riforma che permetta alla RAI di resistere meglio ai rischi di influenze politiche e dipendenza finanziaria nei confronti del governo». Si veda Commissione europea, *Relazione sullo Stato di diritto 2023. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, 5 luglio 2023, 21.

⁴² Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, provvedimento del 9 aprile 2024, G.U. serie generale n. 87 del 13 aprile 2024.

⁴³ AGCOM, *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per l’elezione dei membri del parlamento europeo spettanti all’Italia fissata per i giorni 8 e 9 giugno 2024*, delibera n. 90/24/cons.

⁴⁴ Art. 4, commi 4 e 6, provvedimento 9 aprile 2024, commissione parlamentare per l’indirizzo generale

E che la televisione conservi ancora una centralità nelle campagne elettorali è dimostrato da un'altra recentissima vicenda riguardante l'interpretazione delle regole sulla comunicazione politica: la cancellazione del confronto televisivo tra Giorgia Meloni ed Elly Schlein, dopo che Agcom aveva indicato alcune condizioni necessarie affinché la normativa in materia di *par condicio* non fosse violata⁴⁵.

Anche tali vicende confermano che la disciplina sulla *par condicio* continua ad avere logica e fondamento nel contesto attuale: di più, a nostro avviso, una normativa *ad hoc* sui servizi di media audiovisivi lineari costituisce ancora un imperativo costituzionale. Ciò non significa ovviamente considerare la legislazione vigente un totem immodificabile; sono, infatti, numerose le norme che necessitano un profondo ripensamento. Tuttavia, sembra ancora attuale quel “nucleo duro” di principi che, se stravolto, porrebbe a rischio il diritto di essere informati in modo plurale e, dunque, la libera formazione del consenso.

Sembra questa anche la prospettiva di AGCOM⁴⁶: il Consiglio dell'Autorità, nell'ambito del potere di «segnalare al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, che possano contribuire all'evoluzione, sul piano interno ed internazionale, del settore delle comunicazioni»⁴⁷, in un recente intervento ha inteso «formulare alcune osservazioni e proposte in ragione dell'esigenza di una revisione della normativa vigente in materia»⁴⁸.

La necessità di un “ammodernamento” della disciplina, a detta di AGCOM, deriva dalle «criticità emerse a livello applicativo nel corso degli anni passati ma anche, e soprattutto, dall'evoluzione del contesto tecnologico e sociale di riferimento»⁴⁹.

Quali sono, dunque, le problematiche segnalate da AGCOM?

Innanzitutto, l'ambito applicativo della legge del 2000 risulta “disallineato” rispetto al contenuto del Testo unico dei servizi di media audiovisivi⁵⁰, in quanto l'attuale sistema radiotelevisivo comprende nuovi soggetti che trasmettono in chiaro che nel 2000 non erano ancora concessionari analogici (come SKY, Cielo e altre): data questa circostanza, questi ultimi non sono tenuti al rispetto degli obblighi circa la trasmissione di programmi di comunicazione politica⁵¹.

Per quanto riguarda, poi, la disciplina dei programmi di informazione *ex art.* 5, l. 28/2000, le principali problematiche concernono «il passaggio dal piano programmatico alla traduzione operativa dei principi di equilibrio e imparzialità che devono con-

e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

⁴⁵ Su tale vicenda si rinvia al comunicato stampa dell'Autorità, nonché a *Rai: salta il faccia a faccia Meloni-Schlein per mancanza di maggioranza*, il Sole 24 ore, 16 maggio 2024.

⁴⁶ Per approfondire il ruolo di AGCOM in questo ambito si veda M. R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, Milano, 2020, 102 ss.

⁴⁷ AGCOM, *Segnalazione al governo*, cit., 2.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, *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*.

⁵¹ AGCOM, *Segnalazione al Governo*, cit., 19-20.

traddistinguere tale fattispecie, allo stato in un contesto comunicativo profondamente diverso da quello preso a riferimento dal legislatore della legge 28/2000⁵². Tra l'altro, alcuni commentatori sottolineano che la definizione concreta dei criteri di parità di trattamento, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione ha spesso generato critiche a causa della loro indeterminatezza, oltreché per la riserva di eccessiva discrezionalità all'Autorità nell'attuazione di questa normativa⁵³.

Anche la disciplina della "comunicazione politica" risulta oramai obsoleta: a causa dell'evoluzione dei programmi televisivi e del modesto interesse degli spettatori per questa tipologia di trasmissioni⁵⁴, ne è derivata una «perdita di rilevanza della fattispecie, vanificandone il ruolo di "baricentro" della *par condicio*»⁵⁵.

La stessa distinzione tra comunicazione politica e programmi di informazione risulta superata, perché i generi e i formati televisivi risultano sempre meno distinti in modo netto⁵⁶.

Oltre a quelle già richiamate, sono numerose le proposte di AGCOM: la previsione *ex lege* di un limite di durata dei messaggi politici autogestiti a pagamento per le emittenti locali, in modo da evitarne l'utilizzo distorto⁵⁷; l'importanza di recepire in via normativa le novità introdotte da AGCOM in materia di divieto di sondaggi elettorali nei quindici giorni precedenti al voto⁵⁸; viene inoltre segnalata l'assenza di un apparato di sanzioni pecuniarie in caso del mancato rispetto delle disposizioni ivi previste⁵⁹.

A conclusione di questo ragionamento interamente dedicato alla *par condicio* in rapporto alla televisione e per rispondere ad uno degli interrogativi posti in apertura, non pare esservi dubbi circa la persistente attualità di una disciplina che regoli analiticamente l'informazione politica in televisione.

Riprendendo le parole di Donatella Morana, «deregolamentare la comunicazione radiotelevisiva significherebbe frustrare del tutto le (buone) ragioni che sono alla base della disciplina della l. n. 28/2000»⁶⁰; resta dunque l'auspicio di un intervento riformatore che confermi la logica della normativa e la allinei all'attuale assetto dei media audiovisivi.

⁵² Ivi, 23.

⁵³ M. R. Allegri, *Oltre la par condicio*, cit., 99.

⁵⁴ AGCOM, *Segnalazione al Governo*, cit., 32.

⁵⁵ Ivi, 23.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Ivi, 33-34.

⁵⁸ Ivi, 38-40.

⁵⁹ Ivi, 40-44.

⁶⁰ D. Morana, *La "legislazione di contorno" del voto referendario in Italia: la disciplina della comunicazione*, in *La democrazia diretta in Italia, Polonia e Unione europea – Atti del VII Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Palermo, 2018, 319-320.

4. Informazione politica e *social network*: quali spazi per la *par condicio online*?

Come già accennato in apertura, Internet, le piattaforme digitali e i *social network* non sono menzionati tra i mezzi di comunicazione a cui si applicano le regole sulla *par condicio*.

Un dato interessante: in realtà, nell'originario disegno di legge governativo, un riferimento all'universo digitale era effettivamente previsto, in quanto l'art. 1 richiamava i c.d. "servizi in rete"⁶¹. Tuttavia, durante l'*iter* parlamentare di approvazione della legge, già a partire dalla prima lettura alla Camera⁶², la locuzione fu eliminata e per questa ragione la principale "destinataria" della normativa è rimasta la radiotelevisione (insieme, a margine, ai quotidiani e ai periodici). Tale aspetto è però rilevante perché fa comprendere che, già agli albori del nuovo millennio, il Governo si era posto il problema – e aveva percepito la necessità – di disciplinare la comunicazione politica anche *online*. È proprio questo, infatti, uno dei quesiti fondamentali che ci si è posti in apertura: la disciplina sulla *par condicio* può essere estesa anche a Internet? E ora a questo interrogativo se ne aggiungono altri: è necessaria una disciplina legislativa per la comunicazione politica *online* o è sufficiente una qualche forma di autoregolamentazione da parte delle piattaforme? La disciplina vigente per la radiotelevisione – seppur nella prospettiva di una sua modifica nel senso sopra delineato – può essere estesa anche al mondo digitale oppure è necessaria, eventualmente, una normativa pensata *ad hoc* proprio per le peculiarità che caratterizzano la rete?

Il problema si pone, è ovvio⁶³: in un mondo digitalizzato come quello attuale, la comunicazione politica si "nutre" anche dei "frutti" di Internet, mezzo che è in grado di ridurre le distanze tra il singolo elettore e l'esponente politico – creando una sorta di «campagna elettorale permanente»⁶⁴ – e che permette al singolo cittadino di partecipare più facilmente e attivamente al dibattito politico.

La questione assume rilevanza "numeri alla mano": è sicuramente vero che la televisione si conferma indiscussa protagonista tra i mezzi di informazione, ma Internet sta divenendo uno strumento sempre più utilizzato a questi fini. I dati di recente resi pubblici da AGCOM⁶⁵ sono significativi: nel dicembre 2023, più di 44 milioni di utenti unici si sono collegati a Internet (564 mila utenti in più rispetto a dicembre 2022) per una media di oltre 65 ore e 43 minuti complessivi. E tra questi, più di 37 milioni si

⁶¹ R. Borrello, *La disciplina dell'informazione radiotelevisiva quale forma di comunicazione politica in Italia: profili generali e campagna elettorale per le elezioni politiche del 2022*, in *Populus. Revista jurídica de escola judiciária eleitoral de Bahia*, 13, 2022, 200.

⁶² I. Spadaro, *Comunicazione politica e democrazia digitale*, cit., 21.

⁶³ Come ricorda Ottavio Grandinetti, sin dal 2007 «gli organi del Consiglio d'Europa [...] si sono più volte occupati della copertura mediatica delle campagne elettorali». Si veda O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, cit., 119. Il tema è oggetto di attenzione anche nel contesto europeo, come ricorda l'AGCOM. Si veda la ricostruzione dell'Autorità sul tema dell'evoluzione del quadro normativo comunitario in AGCOM, *Segnalazione al governo*, cit., 15 ss.

⁶⁴ D. Servetti, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, cit., 194.

⁶⁵ Tutti i dati relativi alle piattaforme *online* organizzati in grafici sono disponibili in AGCOM, *Osservatorio sulle comunicazioni n. 1/2024*, aprile 2022, 32-39.

sono collegati a siti o applicazioni di informazione generalista.

D'altro canto, la comunicazione (anche politica) diffusa *online* è caratterizzata da una serie di peculiarità che complicano non di poco il quadro di partenza: il problema del pluralismo esterno *online*, considerati i pochi “colossi” che si spartiscono il mercato del digitale, la disinformazione, il tema molto attuale della c.d. privatizzazione della censura e del controllo preventivo sui contenuti postati dagli utenti (politici compresi), il discusso diritto per esponenti e partiti politici di avere accesso ai *social network* per divulgare le proprie idee politiche, il formarsi di opinioni sempre più polarizzate a causa di meccanismi come quello originato dalle *filter bubbles*, il *microtargeting* e la profilazione nella comunicazione politico-elettorale, solo per citarne alcuni⁶⁶.

Nel silenzio del legislatore, finora il ruolo principale in questo settore lo ha svolto ancora una volta AGCOM⁶⁷: nei più recenti regolamenti attuativi della legge 28 del 2000⁶⁸, si è cercato di delineare quali tra le regole ivi contenute potrebbero essere imposte anche *online*, proprio alla luce di una «crescente e avvertita esigenza di rendere effettiva la tutela del pluralismo anche sulle piattaforme digitali»⁶⁹. A ciò si affiancano gli interventi di autoregolamentazione delle piattaforme digitali, le quali prevedono *polices* specifiche in materia di pubblicazione di contenuti politici⁷⁰.

Volendosi concentrare sugli interventi di AGCOM, si può notare come gli stessi propongano di estendere alle piattaforme digitali alcune regole previste dalla legge sulla

⁶⁶ Ovviamente i problemi che la rete pone, anche rispetto alla sfera politica, sono numerosi e non si ha la pretesa di essere esaustivi nel richiamarli tutti. Si occupano di analizzare nello specifico questi aspetti M. R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, cit., 19 ss; M. Monti, *Le Internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2019, 811 ss; si permetta anche di rimandare a G.E. Vigevani, *Dal “caso Casapound” del 2019 alla “sentenza Casapound” del 2022: piattaforme digitali, libertà d’espressione e odio on line nella giurisprudenza italiana*, in questa *Rivista*, 2, 2023, 142 ss; C. Hassan-C. Pinelli, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Venezia, 2022.

⁶⁷ AGCOM e la Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi adottano le previsioni attuative della legge n. 28/2000.

⁶⁸ AGCOM, *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*, 1° febbraio 2018; AGCOM, *Impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme on line per garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante la campagna elettorale per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia*, 15 maggio 2019; AGCOM, *Impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme on line per 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”*, 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, 5 agosto 2020; AGCOM, *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni della camera dei deputati e del senato della repubblica indette per il 25 settembre 2022*, 3 agosto 2022; da ultimo, in relazione alle elezioni europee del 2024, AGCOM, *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per l’elezione dei membri del parlamento europeo spettanti all’Italia fissata per i giorni 8 e 9 giugno 2024*, delibera n. 90/24/cons, 12 aprile 2024.

⁶⁹ AGCOM, *Impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme on line per 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”*, 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, cit.

⁷⁰ Per un approfondimento su questo tema si rimanda a P. Bonini, *L’autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *Federalismi.it*, 11, 2020, 265 ss.

par condicio.

Innanzitutto, viene posto l'accento sulla garanzia della c.d. parità di accesso, ovvero la necessità che ai soggetti politici sia assicurato, nel rispetto dei principi di imparzialità ed equità, l'accesso agli strumenti di informazione e comunicazione politica forniti dalle piattaforme digitali, tra cui, soprattutto, Facebook e Google.

Si sottolinea poi l'importanza della trasparenza dei messaggi pubblicitari elettorali, suggerendo di imporre alle piattaforme l'obbligo di indicare espressamente la natura di messaggio pubblicitario a scopo elettorale e il soggetto committente⁷¹.

Potrebbe essere utile specificare nel testo della legge l'estensione anche ai *social network*, in attuazione del principio di uguaglianza tra mezzi di comunicazione, del divieto di sondaggi nei quindici giorni antecedenti al voto, previsto *ex art.* 8 l. 28/2000 e definire le procedure che permettano la segnalazione all'autorità i contenuti che violano questo divieto.

Nella stessa logica, la previsione espressa per gli *account social* istituzionali delle amministrazioni pubbliche dell'obbligo di rispettare la disciplina contenuta all'interno dell'art. 9 della legge, obbligo già sancito dall'Autorità nei suoi più recenti provvedimenti.

Infine, bisognerebbe estendere la disciplina sul silenzio elettorale⁷² anche alle comunicazioni via *social*.

Alcune di queste misure sono state ribadite anche nella delibera n. 90/24/CONS, recante disposizioni di attuazione della legge sulla *par condicio* per l'elezione dei membri del Parlamento europeo fissata per l'8 e il 9 giugno 2024, dove l'Autorità ha dedicato una parte alle "piattaforme per la condivisione di video e *social network*"⁷³.

⁷¹ Il tema della pubblicità politica *online* è di particolare rilievo: le inserzioni pubblicitarie con cui l'utente viene in contatto quando naviga in rete, infatti, spesso non sono le medesime che vengono proposte per gli altri internauti. Attraverso un'attività di profilazione, l'algoritmo "intercetta" le preferenze, anche politiche, del singolo utente al fine di proporgli una pubblicità politica mirata sulla base dei propri interessi (dedotti sulla base delle ricerche e delle interazioni prodotte dagli utenti), senza permettergli invece di conoscere altri punti di vista diversi dal proprio. Come rileva Roberto Borrello, siamo ben lontani dalla «logica del manifesto elettorale affisso sui muri e lo spot televisivo diffuso dalla tv circolare, uguale per tutti i destinatari». Si veda R. Borrello, *La par condicio nella campagna elettorale delle elezioni politiche del 25 settembre 2022: profili generali e alcuni casi specifici*, cit., 19.

⁷² Nell'ordinamento giuridico italiano, è l'art. 9 della legge 4 aprile 1956, n. 212, a prevedere la disciplina sul silenzio elettorale.

⁷³ Il testo dell'art. 30, denominato «tutela del pluralismo sulle piattaforme *online*» prevede che «1. Le piattaforme *online* sono tenute ad assumere ogni utile iniziativa volta ad assicurare il rispetto dei principi di tutela del pluralismo della libertà di espressione, dell'imparzialità, indipendenza e obiettività dell'informazione nonché ad adottare misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione anche in conformità agli impegni assunti nell'ambito del *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022* e alle previsioni recate negli Orientamenti per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sulla mitigazione dei rischi sistemici per i processi elettorali adottati dalla Commissione europea il 26 marzo 2024. 2. Nell'ambito di tali orientamenti, le piattaforme online e i motori di ricerca designati assicurano la previsione di attività di *fact-checking* da parte di organizzazioni indipendenti, la trasparenza e la riconoscibilità dei profili o account social provenienti direttamente o indirettamente da Paesi terzi, la chiara identificazione dei messaggi politici a pagamento, l'adozione di strumenti di mitigazione relativi ai contenuti disinformativi prodotti dall'intelligenza artificiale generativa. Le piattaforme assicurano l'accesso a informazioni ufficiali sul processo elettorale, promuovono iniziative di educazione ai media e garantiscono la moderazione dei contenuti che minacciano l'integrità del processo elettorale. 3. Nell'ambito del Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme online è assunta ogni utile iniziativa al fine di promuovere l'adozione condivisa e

La logica dell'approccio dell'Autorità pare dunque quella di estendere ai *social network* parte del “nocciolo duro” della disciplina sulla *par condicio*⁷⁴, posizione in linea di principio condivisibile, mentre pare assai più problematico introdurre per via legislativa regole più stringenti in capo alle piattaforme digitali al fine di calcolare i tempi della comunicazione politica *online* nel modello di quella televisiva. Tale prospettiva pare aprire la via a una equiparazione tra la piattaforma e un editore, con l'assunzione a carico delle prime di un obbligo di controllo del flusso delle informazioni non solo impossibile ma anche, a vostro avviso, del tutto non desiderabile.

Del resto, questa strada non è percorsa nemmeno a livello europeo: il *Digital Services Act*⁷⁵ contiene una disciplina «volutamente minimalista»⁷⁶ circa la responsabilità dei soggetti titolari delle piattaforme. Invero, nonostante la precedente Direttiva *e-commerce*⁷⁷ del 2000 fosse nata per disciplinare un mondo digitale “primordiale” rispetto agli sviluppi odierni, l'Unione Europea ha deciso di confermare la regola dell'assenza di un generale dovere di sorveglianza dell'*Internet service provider*. La ragione di questa conferma risiede probabilmente anche nel fatto che gravare di maggiori responsabilità il titolare della piattaforma per i contenuti che ospita comporterebbe un aumento delle rimozioni precauzionali per evitare sanzioni in caso di inadempimento degli stringenti obblighi di controllo, causando così più frequenti e ingerenti limitazioni della libertà di espressione⁷⁸.

Infatti, un obbligo di controllo eventualmente imposto ai *social network*, proprio a causa dell'influenza sempre maggiore che questi eserciteranno in futuro, sarebbe probabilmente ancora più pericoloso e insidioso dell'attuale situazione di sostanziale duopolio che da decenni altera la genuinità del mercato televisivo.

Il rischio da evitare nel mondo digitale, infatti, è quello di fallire nel garantire il fondamentale valore del pluralismo, come è già avvenuto per la radiotelevisione. E lo scenario attuale è tutt'altro che rassicurante, dato che vede protagonisti in questo settore pochi grandi colossi, nelle mani dei quali viene accentrato il compito di stabilire cosa può e cosa non può avere “diritto di cittadinanza” *online*.

Inoltre, in materia di comunicazione politica *online*, a nostro avviso non sussiste un dovere di intervento costituzionalmente imposto: ad esempio, in capo alla piattaforma

coordinata di misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione e lesione del pluralismo informativo online, fermi restando gli impegni assunti nell'ambito del *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022* di cui al comma 1.

4. Le piattaforme online assicurano il rispetto delle disposizioni degli articoli 8 e 9 della legge n. 28/2000 e dell'articolo 27 del presente regolamento».

⁷⁴ M. Bellezza-F. Frigerio, *Italy: first attempt to (self)regulate the online political propaganda*, in *medialaws.eu*, 6 febbraio 2018.

⁷⁵ [Regolamento UE 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE \(regolamento sui servizi digitali\)](#).

⁷⁶ C. Hassan-C. Pinelli, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, cit., 116.

⁷⁷ [Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno \(«Direttiva sul commercio elettronico»\)](#).

⁷⁸ F. Graziadei-A. Romano, *Mercati Digitali e informazione online: la mano delicata ma decisa dell'Unione europea con il Digital Services Act e il Digital Markets Act*, in *medialaws.eu*, 18 luglio 2022.

digitale non grava l'obbligo di assicurare pari visibilità alle formazioni politiche e, del resto, rimane minoritaria in dottrina la tesi che sostiene l'esistenza di un vero e proprio diritto dell'esponente politico o del suo partito ad avere un *account social* tramite il quale divulgare le proprie idee⁷⁹.

Se proprio si dovesse pensare all'imposizione di un obbligo in capo ai gestori delle piattaforme digitali, dovrebbe essere quello di ritornare alla loro originaria posizione di neutralità⁸⁰, con la predisposizione di algoritmi trasparenti – almeno durante il periodo elettorale – che permettano a tutti i pensieri, le informazioni e le opinioni di essere veicolati liberamente, assicurando così il *free marketplace of ideas* tanto radicato nella cultura giuridica occidentale.

In questa logica, ad esempio, sarebbe saggio porre limiti alle sponsorizzazioni elettorali, in modo da rendere l'algoritmo il più neutro possibile: questo permetterebbe all'utente di ricevere messaggi politici pubblicitari da parte di tutti i candidati alle elezioni in condizioni di parità, così da non privilegiare solo coloro che hanno maggiori disponibilità economiche da investire. Un approccio di questo tipo permetterebbe di attuare uno dei principi fondanti della normativa sulla *par condicio*, ovvero quello del “*money shall not talk*”.

Concludendo questo ragionamento, ci sembra del tutto illogico estendere l'intera disciplina sulla *par condicio*, che nasce “calibrata” rispetto al solo mezzo televisivo, considerato che televisione e rete sono mezzi di comunicazione con caratteristiche non sovrapponibili: questo fa sì che le regole sviluppate in passato per la comunicazione politica in tv possano non essere automaticamente applicabili anche alle piattaforme digitali⁸¹.

5. Quale futuro per la *par condicio*? Qualche riflessione conclusiva

Per concludere il ragionamento in tema di *par condicio*, sembra utile ritornare ad alcune “risalenti” questioni di diritto costituzionale ancora irrisolte: tra queste possiamo ricordare la non raggiunta autonomia del servizio pubblico radiotelevisivo, la persistente necessità di superare la concentrazione di poteri nel settore mediatico, la difficile attuazione del valore del pluralismo informativo e infine il legame – spesso non trasparente – tra informazione e poteri politici ed economici⁸².

⁷⁹ Questo tema è stato recentemente approfondito più nello specifico in G.E. Vigevani, *Dal “caso Casapound” del 2019 alla “sentenza Casapound” del 2022: piattaforme digitali, libertà d'espressione e odio on line nella giurisprudenza italiana*, cit.

⁸⁰ Roberto Borrello ha infatti constatato che le piattaforme digitali hanno assunto sempre maggiori poteri di condizionamento, abbandonando sempre di più la loro «originaria posizione di neutralità, connessa all'attività di *hosting*». Si veda R. Borrello, *La par condicio nella campagna elettorale delle elezioni politiche del 25 settembre 2022: profili generali e alcuni casi specifici*, cit., 18.

⁸¹ M. Monti, *Le categorie del costituzionalismo e le fonti alla prova della propaganda politica online: utente-consumatore o utente-cittadino?*, in *DPCE online*, n. sp., 2021, 1284; B. Caravita, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *Federalismi.it*, 2, 2019, 4.

⁸² Su quest'ultimo tema, ci permettiamo di rinviare a G.E. Vigevani, *Informazione e potere*, in M. Cartabia-M. Ruotolo (diretto da), *Potere e Costituzione, Enciclopedia del Diritto, I tematici*, vol. 5, Milano, 2023, 219 ss.

Del resto, si tratta di problematiche di interesse anche europeo. Per citare un esempio concreto, è possibile fare riferimento al c.d. *Digital Markets Act*⁸³: tale regolamento europeo ha introdotto misure che dovrebbero rendere il mercato nel settore del digitale più concorrenziale, cercando di superare l'attuale situazione di sostanziale oligopolio, nel quale gli attori privati detengono poteri economici e di influenza estremamente rilevanti. Lo scopo del regolamento sembra essere quello di rendere effettivo il principio del pluralismo esterno nel mercato delle piattaforme digitali. O, più di recente, si può richiamare il Regolamento UE 2024/1083 (*l'European Media Freedom Act*)⁸⁴ che, *inter alia*, stabilisce al *considerando 31* che gli Stati membri «istituiscano garanzie giuridiche efficaci per il funzionamento indipendente dei fornitori di media di servizio pubblico in tutta l'Unione, senza che siano influenzati da interessi governativi, politici, economici o privati».

Se dunque si considerano tali questioni come ancora attuali, si comprende facilmente come le problematiche che quasi venticinque anni fa hanno giustificato l'adozione della disciplina sulla *par condicio* sono in realtà tutt'oggi insolute.

Il punto è proprio questo: finché non si raggiungerà uno standard accettabile per quanto concerne la garanzia del pluralismo e dell'indipendenza dei media rispetto al potere politico ed economico, qualsiasi normativa in questi settori rimarrà solamente un succedaneo se non addirittura un placebo.

La legge n. 28 del 2000 era, già all'epoca, nient'altro che un surrogato volto al tentativo di risolvere una serie di problematiche reali derivanti dall'esistenza di un ambiente mediatico tutt'altro che salubre. Ed è anche a causa di tale circostanza che i risultati applicativi negli ultimi vent'anni non sono stati del tutto soddisfacenti: in assenza di garanzie di pluralismo interno o esterno e in presenza di alcune anomalie italiane rimaste "irrisolte", sulla normativa in materia di *par condicio* è finito «con lo scaricarsi un peso (quello di riequilibrare il sistema nel suo complesso) che questa disciplina non è [stata] in grado, da sola, di supportare»⁸⁵. Del resto, lo stesso legislatore era ben conscio che non è certo decisivo tanto il "tempo di parola" quanto piuttosto il potere di dettare l'agenda e di definire i temi del dibattito pubblico.

Nonostante tutto, riteniamo che la legge sulla *par condicio* non debba essere "smantellata". E questo perché il substrato dell'*affaire* radiotelevisione è lo stesso del passato: da un lato, il pluralismo (interno ed esterno) è ancora lungi dall'essere realizzato e, d'altro lato, la radiotelevisione si conferma ancora il principale mezzo di informazione degli italiani.

È chiaro che, come già accennato, sarebbe certamente opportuno intervenire sulla normativa, al fine di superare le «insufficienze che [la legge] ha manifestato e che ri-

⁸³ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

⁸⁴ Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media).

⁸⁵ O. Grandinetti, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi più recenti*, in M. Manetti-R. Borrello (a cura di), *Il diritto dell'informazione, temi e problemi*, Modena, 2019, 202.

chiederebbero interventi correttivi»⁸⁶.

Passando al tema della possibile previsione di una disciplina sulla *par condicio* “online”, pare necessario anzitutto distinguere correttamente i vari mezzi di informazione: date le importanti differenze tra la radiotelevisione e Internet, una estensione acritica della disciplina sulla *par condicio* non sembra essere l’approccio corretto. Anche perché bisogna tenere a mente che la legge n. 28/2000 sacrifica oggettivamente diritti di fondamentale rilievo costituzionale e per questo deve essere sottoposta ad uno *strict scrutiny*: se questo vale per il suo mantenimento “in vita”, vale tanto più per una sua estensione ai nuovi mezzi di comunicazione.

Quale, allora, il nostro approccio sulla relazione tra comunicazione politica e mondo dell’informazione digitale?

È sicuramente opportuno estendere alcune regole basilari della comunicazione politica anche alla rete, soprattutto in materia di divieto di sondaggi (se si ritiene che tale norma abbia senso), di silenzio elettorale, di comunicazione istituzionale ma anche di parità di trattamento dei soggetti politici, senza tuttavia imporre obblighi di controllo troppo stringenti in capo ai gestori della rete.

Le uniche regole ragionevoli da imporre ai *social network* dovrebbero gravitare tutte attorno al principio di trasparenza⁸⁷, ovvero il “faro” per qualsiasi tipo di intervento in questo settore: l’obbiettivo principale deve essere quello di non impoverire il dibattito pubblico *online* ma, di contro, rendere manifesto “da chi” proviene l’informazione presente in rete. Insomma, *online* dovrebbe essere vietato ogni controllo di tipo oggettivo, quindi sul merito del contenuto postato, mentre andrebbero favoriti i controlli di tipo soggettivo, cioè volti a rendere conosciuta l’identità di chi immette l’informazione *online*.

Questa direzione è coerente, ad esempio, con quanto suggerito anche da AGCOM riguardo ai messaggi politici elettorali: ciò che viene chiesto alle piattaforme digitali è di verificare, prima della pubblicazione del contenuto, l’*account* di chi inserisce i contenuti, per constatare che non si tratti di un *account* falso o un *bot*⁸⁸.

In un settore che allo stato dell’arte attuale è disciplinato principalmente da strumenti di *soft-law*⁸⁹, sentiamo di condividere la necessità di «approccio necessariamente mul-

⁸⁶ Così E. Cheli, *Presente e futuro dell’informazione elettorale*, in M. Manetti-R. Borrello (a cura di), *Il diritto dell’informazione, temi e problemi*, Modena, 2019, 194.

⁸⁷ Si permetta di rimandare anche a G.E. Vigevari, *Dal “caso Casapound” del 2019 alla “sentenza Casapound” del 2022: piattaforme digitali, libertà d’espressione e odio on line nella giurisprudenza italiana*, cit., 142 ss; G. E. Vigevari, *Piattaforme digitali private, potere pubblico e libertà di espressione*, in *Diritto costituzionale*, 1, 2023, 41 ss.

⁸⁸ AGCOM, *Impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme on line per 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”, 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*, cit., 5.

⁸⁹ Sull’utilità degli strumenti di *soft-law* le voci in dottrina si dividono: alcuni ritengono questi strumenti utili, anche per la loro intrinseca flessibilità; altri li criticano, considerandoli degli strumenti troppo deboli e non cogenti. Donatella Morana cerca di considerarne gli aspetti positivi, mettendo in risalto che «per un soggetto politico, infatti, non attenersi alle Linee guida significherebbe comunque tenere un comportamento che, sempre dal punto di vista della comunicazione politica, potrebbe essere utilmente sfruttato dagli avversari per evidenziare l’inaffidabilità, l’incapacità di rispettare le regole, la slealtà ecc. del violatore». Si veda D. Morana, *La “legislazione di contorno” del voto referendario in Italia: la disciplina della*

tidisciplinare»⁹⁰. L'azione che ci sembra più appropriata dovrebbe deve quindi essere coordinata su più fronti: non è sufficiente intervenire sulla disciplina elettorale di contorno, ma bisogna adottare una strategia complessa che coinvolge anche il piano della concorrenza, della *privacy* e della trasparenza⁹¹, poiché è dato oggettivo che la legge sulla *par condicio* non è da sola in grado di garantire un'informazione plurale, trasparente e corretta, ancor più in riferimento alla rete.

E perché questa volta l'intervento funzioni, bisogna seriamente ragionare sulla mancata attuazione del principio del pluralismo nel settore delle comunicazioni, che non a caso venne definito dal Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi «strumento essenziale per la realizzazione di una democrazia compiuta»⁹². E sino a che non ci sarà qualche passo in questa direzione, qualsiasi disciplina sulla sola comunicazione politica altro non sarà che un succedaneo, nel complesso poco efficace.

comunicazione, cit., 321.

⁹⁰ O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, cit., 125.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Parlando di pluralismo, impossibile non ricordare [il messaggio che l'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi rivolse alle Camere il 23 luglio 2002](#), trattando il tema del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione.