

# Brevi riflessioni sulla disciplina della *par condicio*: tra la “necessarietà costituzionale” dei principi ispiratori e l’urgenza di un aggiornamento\*

Giorgio Sichera

## Abstract

L’articolo propone un’analisi dei profili costituzionalistici della legge sulla *par condicio*, domandandosi se, in un tempo segnato da profondi mutamenti nei modi e nei tempi dell’informazione e della comunicazione politica, una disciplina di tal genere risponda ancora o meno a un “imperativo costituzionale”. La riflessione prende in esame il comunicato AGCOM del 15 maggio 2024, e le conseguenze dello stesso sulla (mancata) organizzazione di confronti televisivi tra gli esponenti politici coinvolti nelle elezioni europee. Mettendo così in luce sia gli aspetti anacronistici (come l’applicazione del solo criterio matematico del conteggio delle presenze) che al contempo quelli costituzionalmente necessari della disciplina (che è un mezzo di limitazione del potere proprio del costituzionalismo democratico), si propongono in conclusione delle riflessioni sul futuro della *par condicio* e sull’ineludibile legame della stessa con il sistema elettorale di riferimento.

The article offers an analysis of the constitutional profiles of the *par condicio* law, questioning whether, in an era marked by profound changes in the methods and timing of information and political communication, such regulation still responds to a “constitutional imperative”. The discussion examines the AGCOM statement of May 15, 2024, and its consequences on the (lack of) organization of televised debates among political representatives involved in the European elections. By thus highlighting both the anachronistic aspects—such as the application of the mere mathematical criterion of attendance counting—and, at the same time, the constitutionally necessary elements of the regulation—as a means of limiting power inherent in democratic constitutionalism—the article ultimately offers reflections on the future of *par condicio* and its inextricable link with the relevant electoral system.

\* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio “a doppio cieco”.

## **Sommario**

1. Introduzione: una disciplina necessaria ma inattuale? - 2. Lo stato dell'arte: cenni alla regolamentazione della *par condicio*. - 2.1 Il ruolo dell'AGCOM (rinvio). - 3. La disciplina della *par condicio* "in azione": il mancato confronto televisivo Meloni-Schlein. - 3.1 Una decisione discussa. - 3.1.1 Osservazioni favorevoli. - 3.1.2 Osservazioni contrarie. - 4. Qualche spunto di riflessione. - 4.1 Quale futuro per la *par condicio*? - 4.2 Il legame tra *par condicio* e sistema elettorale.

## **Keywords**

*Par condicio* – pluralismo informativo – comunicazione politica – piattaforme digitali – sistemi elettorali

---

## **1. Introduzione: una disciplina necessaria ma inattuale?**

L'art. 48 della Costituzione prevede esplicitamente che il voto sia "libero", ovvero che consista nell'espressione dei convincimenti e della coscienza di ciascun elettore. Con ciò non si intende soltanto che l'elettore debba essere "protetto" da coazioni o minacce di violenza fisica, ma altresì che egli non debba essere sottoposto a indebite forme di pressione o a influenze psicologiche, in grado di pregiudicare la libertà e la spontaneità della manifestazione della propria volontà elettorale<sup>1</sup>.

Da tale principio si ricavano due ordini di divieti: alcuni direttamente sanzionabili, in quanto consistenti in violenze o minacce, fisiche o psicologiche, esercitate direttamente da terzi a danno degli elettori<sup>2</sup>, altri derivanti dalla cd. "legislazione elettorale di contorno", che disciplina le campagne elettorali e pone limiti allo svolgimento dell'azione di comunicazione e propaganda politica. Da ciò discende che per tutelare la libertà del voto non è sufficiente – seppur certamente necessario – prevedere sanzioni a carico di terzi che influenzano in maniera diretta, per l'appunto con violenze o minacce fisiche o psicologiche, la volontà dell'elettore, bensì è necessaria la presenza di una regolamentazione che garantisca che il momento di formazione del voto si svolga in condizioni di parità di opportunità tra i concorrenti, a prescindere dalle risorse (prima di tutto economiche) di cui dispongono i partiti politici che partecipano alle elezioni. Il rispetto dell'uguaglianza di opportunità tra i candidati tutela infatti «l'uguaglianza formale della cittadinanza rispetto alla concentrazione sostanziale dei poteri di fatto»<sup>3</sup>. Ciò detto, la disciplina che regola la cd. "*par condicio*" costituisce un esempio di legislazione costituzionalmente necessaria, volta cioè a tutelare un interesse costituzionalmente rilevante – la libertà del voto, ma anche la personalità, la segretezza e

---

<sup>1</sup> E. Grosso, *Art. 48*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 971.

<sup>2</sup> Artt. 96, 97 e 100 d.P.R. 361/1957, con le aggravanti di cui all'art. 101 per l'utilizzo di violenze, minacce, pressioni, disordini, mediante armi, o si sia agito anonimamente o a nome di «gruppi di persone, associazioni o comitati esistenti o supposti».

<sup>3</sup> F. Lanchester, *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 1996, 386.

l'uguaglianza – che rimarrebbe altrimenti sprovvisto di tutela. Si tratta pertanto di un testo normativo che garantisce l'effettività delle garanzie costituzionali relative al diritto di voto, ovvero che ciascun elettore sia concretamente posto nelle condizioni di esprimere la propria scelta elettorale in maniera libera e consapevole<sup>4</sup>.

Richiamando in termini generali e introduttivi un dibattito assai complesso e risalente nella dottrina costituzionalistica<sup>5</sup>, le critiche sulla *par condicio* si fondano sull'assunto che una legislazione in termini di libertà di informazione politica sia propria di uno Stato paternalista, preoccupato dal fatto che le opinioni dei cittadini possano essere manipolate. Il rischio è quello che i pubblici poteri finiscano per “prescrivere” una “dieta informativa” ai cittadini, non scommettendo di fatto sulla capacità degli stessi di formarsi una propria opinione.

Tali critiche sono contrassegnate da innegabili elementi di ragionevolezza, essendo la libertà di manifestazione del pensiero quella che più delle altre contribuisce a definire una forma di Stato<sup>6</sup>, e dunque, specie in ambito politico, la libertà che per eccellenza i pubblici poteri devono il più possibile astenersi dal limitare. Si ritiene tuttavia che quella sulla *par condicio* non sia una legislazione volta a tutelare primariamente (di certo non esclusivamente) il bene costituzionalmente protetto della corretta formazione

<sup>4</sup> E. Grosso, *Art. 48*, cit., 972.

Con riferimento alle consultazioni referendarie, tale principio, riguarda non solo la parità di opportunità per i comitati nel corso della campagna, ma anche la “chiarezza” del quesito, che deve altresì essere riconducibile a un'unità concettuale (omogeneità) e privo di contraddizioni. (Corte cost., 7 febbraio 1978, n. 16; G. Zagrebelsky - V. Marcenò - F. Pallante, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Milano, 2019, 450). La finalità è la medesima: il comitato promotore, nel formulare il quesito referendario, non può trarre in inganno né influenzare il libero convincimento del corpo elettorale. Vi è inoltre da chiedersi se l'invito all'astensionismo trovi tutela costituzionale, e possa dunque rispettare il dettato dell'art. 48 Cost. che definisce il voto un «dovere civico» (erano previste delle “sanzioni”, “cancellate” nel 1993). Ci si trova in un caso particolare: il voto è una libertà positiva, a cui, di regola, dovrebbe fare da contraltare una libertà negativa; la Costituzione sembra fare un'eccezione, prevedendo il voto come dovere civico, il cui esercizio è pertanto “raccomandato”, seppur non normativamente imposto. Si è in altre parole di fronte a un dovere non sanzionabile direttamente a livello giurisdizionale, che però le istituzioni democratiche e la società civile latamente intesa sono tenute a far rispettare. Da ciò parrebbe potersi sostenere – è la posizione della dottrina che non riconosce solo valore esortativo, ma anche normativo all'art. 48 c. 2 (C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 435; E. Bettinelli, *Diritto di voto*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. 5, Torino, 1990, 231, M. Iacometti, *Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1982, 56; G. Cordini, *Il voto obbligatorio*, Roma, 1988, 92 ss., per cui un'eventuale reintroduzione di sanzioni all'astensionismo potrebbe essere costituzionalmente legittima, non essendosi la Costituzione limitata a qualificare il voto soltanto come diritto – che non vada riconosciuta tutela all'invito all'astensionismo (seppur difficilmente sanzionabile nella forma di Stato democratico). Con riferimento alle consultazioni referendarie ex art. 75 Cost., l'astensionismo ha invece un'influenza sul risultato elettorale (ha cioè un «preciso effetto giuridico» (E. Grosso, *Art. 48*, cit., 973), essendo previsto un *quorum* di validità dall'art. 75 Cost., per cui non sarebbe sanzionabile la propaganda a favore dell'astensionismo (la dottrina su questo è unitaria), ovvero il legislatore non potrebbe discrezionalmente prevedere una sanzione. Tuttavia, il valore esortativo dell'art. 48 c. 2 resta: le democrazie devono avere gli strumenti per “sostenere” le disposizioni costituzionali. Con riferimento alle consultazioni referendarie, cfr. anche AGCOM, delibera 89/14/CONS, “Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per i referendum consultivi, propositivi e abrogativi indetti in ambito locale su materie di esclusiva pertinenza locale”.

<sup>5</sup> Cfr. F. Modugno, *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997, 348 ss.; E. Bettinelli, *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Torino, 1997.

<sup>6</sup> R. Zaccaria-A. Valastro-E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2013, 2; L. Paladin, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 1987, 5.

dell'opinione dei soggetti destinatari della comunicazione politica (soggetti che i poteri pubblici dovrebbero, secondo la logica precedentemente descritta, “difendere”), bensì sia un tipico strumento (costituzionalmente necessario) di limitazione del potere: mirando a parificare le possibilità nell'accesso ai mezzi di comunicazione politica si garantisce l'uguaglianza e la libertà nel confronto tra le opinioni, e dunque la democraticità effettiva della competizione elettorale. All'interno di questa cornice verrà, di conseguenza, garantita la possibilità del cittadino di formarsi una propria opinione, di confermare o modificare i propri convincimenti, scegliendo da sé quale “dieta mediatica” seguire. Se non vi è *par condicio*, tale possibilità (che è una conseguenza della limitazione della concentrazione dei poteri di fatto) gli viene negata, o viene quanto meno indebolita, e – appunto – lo si induce a restare più facilmente “ingabbiato” nel proprio modo di pensare<sup>7</sup>.

Sebbene il mezzo televisivo rimanga ancora quello maggiormente utilizzato dai cittadini italiani per informarsi<sup>8</sup>, non può farsi a meno di considerare che il tema della *par condicio* interessa anche i nuovi mezzi di comunicazione, su tutti i cd. “*social media*”, il cui utilizzo è sempre più diffuso, e che presentano delle difficoltà specifiche riguardo alle tipologie di intervento (si tratta di piattaforme esclusivamente gestite da soggetti privati privi di una responsabilità editoriale<sup>9</sup>, in cui circolano notizie essenzialmente

---

<sup>7</sup> Il modo in cui funzionano le cd. “*filter bubbles*” spiega bene questo meccanismo; si rinvia a riguardo, per tutti, a E. Parisier, *The filter bubble: what the internet is hiding from you*, New York, 2011 e a D. Palano, *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Brescia, 2020.

Strettamente connesso, seppur distinto, è il tema – cui solo si fa rinvio – della sanzionabilità di comportamenti che violano la legislazione elettorale di contorno. Fino a che punto in un contesto democratico è possibile prevedere delle sanzioni in seguito a comprovate irregolarità in tema di rispetto della libertà di voto ex art. 48, ovvero della disciplina della *par condicio* in tema di informazione e comunicazione elettorale? È eventualmente possibile intervenire anche a “risultato elettorale acquisito”? Va' fatto notare a riguardo che è estremamente complicato trovare un nesso di causalità determinate tra il mancato rispetto della disciplina e il risultato elettorale in sé; l'esito delle elezioni dipende da molteplici fattori, per cui è difficile stabilire se un comportamento realizzato in violazione di una norma, o la proliferazione di notizie false (si pensi ad esempio al caso della Brexit, in cui è stato provato che il fronte del “*leave*”, poi risultato vincitore nella consultazione referendaria, ha basato la propria campagna su inequivocabili *fake news*, per cui si rinvia a J. Cassidy, *How post-truth politics transformed and shaped the outcome of the 2016 Brexit referendum*, in S. Giusti-E. Piras (a cura di), *Democracy and fake news*, Londra, 2021, 53 ss.), sia stata influente o addirittura decisiva nello stabilire l'esito elettorale. Si rinvia in tal senso alle recenti vicende sia in ambito nazionale (relativamente alle elezioni regionali tenutesi nel 2024 nella Regione Sardegna, in riferimento alle quali il Collegio Regionale di Garanzia elettorale, istituito presso la Corte d'Appello di Cagliari, ha contestato alla Presidente della Regione una serie di violazioni delle norme che regolano il rendiconto delle spese in campagna elettorale) che europeo (la Corte costituzionale della Romania, con sentenza del 6 dicembre 2024, n. 32, ha annullato le elezioni presidenziali per violazioni della legislazione elettorale in tema di rendicontazione delle spese sostenute nel corso della campagna elettorale, nonché per interferenze di Stati esteri; cfr. F. Lanchester, *Comunicato “Le elezioni per il Presidente della Repubblica in Romania e l'intervento della Corte costituzionale”*, in *Nomos*, 3, 2024, 1), che paiono aprire alla possibilità di un intervento *ex post* che annulli l'esito elettorale qualora sia stata violata la disciplina elettorale di contorno.

Un altro interrogativo che intercetta il tema della comunicazione politica è quello della propaganda volta più che a informare l'elettore a «deprimere la [sua] attenzione e la stessa capacità di ragionamento» (E. Bettinelli, *Diritto di voto*, cit., 228), ritenuta limitabile da una parte della dottrina proprio in ragione del danno causato a un bene costituzionalmente protetto, su cui restano dubbi circa l'applicabilità al contesto odierno e l'individuazione dell'autorità volta a realizzare un tale intervento.

<sup>8</sup> V. dati citati *infra*, nota 67, par. 3.1.2.

<sup>9</sup> Si rinvia a *infra*, nota 79, par. 4.1.

“disintermediate”<sup>10</sup>). Insomma, anche se quello televisivo è tuttora il mezzo di informazione più diffuso nel Paese, non tenere all’interno della riflessione il contesto digitale sarebbe anacronistico. Tenendo presente che un altro elemento che influisce sulla modalità di attuazione della disciplina è quello del sistema elettorale adottato, e dunque del modo in cui i partiti si organizzeranno in vista della competizione elettorale<sup>11</sup>. In questo contesto, ragionare sulla disciplina relativa alla *par condicio* risulta necessario, trattandosi di un insieme di disposizioni che riflette un “imperativo costituzionale”, ma che al contempo necessita per l’appunto di modifiche ed aggiornamenti.

## 2. Lo stato dell’arte: cenni alla regolamentazione della *par condicio*

Parlare di *par condicio* può suonare per certi versi anacronistico: il tema sembra appartenere a un periodo storico per la verità non così risalente nel tempo, ma che pare distante per via dei profondi mutamenti (principalmente tecnologici, ma anche concernenti il contesto politico e il sistema dei partiti) che sono intervenuti nei primi due decenni degli anni 2000. L’entrata in vigore della relativa legge infatti risale al 2000 – L. 28/2000 – e risponde a esigenze sollevate da un contesto tecnologico e politico-economico ben diverso da quello attuale, al pari della rilevante pronuncia in materia della Corte costituzionale – Corte cost. 7 maggio 2002, n. 155 – che più di venti anni fa ha affermato come il rispetto della *par condicio* risponda all’«imperativo costituzionale»<sup>12</sup> di assicurare il corretto svolgimento del confronto politico, pietra angolare dei sistemi democratici.

L’attuale disciplina consta di due “tronchi”, che si fondano sulla distinzione di cui all’art. 5<sup>13</sup> tra programmi di informazione e programmi di comunicazione politica: con riferimento ai primi, la disciplina si occupa dell’accesso ai mezzi di informazione in tempo di campagna elettorale o referendaria, quanto ai secondi viene disciplinata la comunicazione politica *tout court*.

Rinviando a lavori più estesi per un’analisi storica e organica della disciplina<sup>14</sup>, nonché

---

<sup>10</sup> Sul concetto di “disintermediazione”, cfr. tra gli altri, P. Stringa, *Che cos’è la disintermediazione*, Roma, 2017; V. Satta-S. Gonario, *Disintermediazione*, in G. Formigoni-L. Caimi (a cura di), *Dizionario di politica. Le nuove parole*, Brescia, 2022, 138 ss.; in particolare, con riferimento al legame tra disintermediazione e formazione del consenso elettorale, cfr. M. Ladu, *La costruzione del consenso politico-elettorale e l’utilizzo dei social media nel tempo della “disintermediazione democratica”*, in *federalismi.it*, 23, 2022, spec. 197 ss.; riguardo alla comunicazione politica e al ruolo di “mediatori” svolto dai *social network*, cfr. R. Rega-L. Parisi, *La comunicazione degli attori politici: tra disintermediazione e media sociali*, in E. Cioni-A. Marinelli (a cura di), *Le reti della comunicazione politica. Tra televisione e social network*, Firenze, 2010, e E. Amaturò-G.M. Padricelli-G. Punziano, *I volti e le parole: nuove frontiere nella disintermediazione della politica*, in *Sociologia e ricerca generale*, 131, 2023, 63 ss.

<sup>11</sup> Se ne parlerà in relazione al caso del (mancato) confronto televisivo tra Giorgia Meloni ed Elly Schlein del maggio del 2024 (v. *infra*, par. III), e in termini generali *infra*, par. 4.

<sup>12</sup> Corte cost., 7 maggio 2002, n. 155, par. 2 del “considerato in diritto”.

<sup>13</sup> Di cui si dirà più estesamente *infra*, par. 2.1.

<sup>14</sup> Si rinvia, tra gli altri, a E. Bettinelli, *Par condicio*, cit.; M.R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, Milano, 2020.

dell'estendibilità della stessa – che ha ad oggetto prevalentemente il mezzo televisivo, ed in particolare la televisione generalista, con alcune disposizioni più specifiche per le tv locali e per la stampa – a tutti i mezzi di comunicazione<sup>15</sup>, è comunque necessario richiamarne brevemente alcuni punti essenziali, o quantomeno risalire agli obiettivi che questa si pone. In via generale la materia della comunicazione politica è regolata dalla l. 212/1956 (come modificata dalla l. 130/1975 e dal d.l. 107/1984, convertito in l. 10/1985<sup>16</sup>), dalla l. 103/1975 (che ha istituito la Commissione parlamentare bicamerale per gli indirizzi generali e la vigilanza sul servizio pubblico radiotelevisivo, tutt'ora in essere quale mezzo di indirizzo e controllo da parte del Parlamento nei confronti della radiotelevisione pubblica), dalla l. 515/1993<sup>17</sup> (che sanciva il principio della parità di *chances* in campagna elettorale, con riferimento dunque al concetto di propaganda politico-elettorale<sup>18</sup>, che in un contesto liberaldemocratico non può distorcersi in attività occulta o manipolatoria<sup>19</sup>, introducendo un sistema di vigilanza dualistico Commissione parlamentare - AGCOM tuttora in vigore<sup>20</sup>), e, in ultimo, dalla citata l. 28/2000<sup>21</sup>. L'obiettivo della disciplina è sintetizzabile in questi termini: imporre a tutte le emittenti radiotelevisive – sia pubbliche che private – di concedere identico spazio alle formazioni politiche per la diffusione delle proprie idee, opinioni e letture della realtà, improntando l'intero sistema dell'informazione e della comunicazione politica a criteri di eguaglianza, equità e trasparenza, specie – come stabilito dall'art. 1 l. 28/2000 – in tempo di campagna elettorale. A ciò si aggiungono il divieto di pubblicare sondaggi politico-elettorali nei quindici giorni precedenti alla data del voto (art. 8) e il divieto per le reti di rilevanza nazionale di trasmettere messaggi di propaganda politica a pagamento (art. 9).

Va altresì ricordato che la Corte costituzionale – con la citata decisione Corte cost. 24 aprile 2002, n. 155 – oltre ad aver rigettato le questioni di legittimità sollevate in relazione a diverse disposizioni contenute nella l. 28/2000<sup>22</sup> per contrasto con gli artt. 3, 21 e 42 Cost., ha ritenuto la legge in questione “costituzionalmente necessaria”, o comunque di «attuazione costituzionale»<sup>23</sup>, in quanto volta ad assicurare che le forze po-

<sup>15</sup> Si v. in particolare 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.; M.R. Allegri, *Oltre la par condicio*, cit., 81-82, secondo cui è “sorprendente” l'assenza di regole specifiche sul punto.

<sup>16</sup> Che ha esteso la disciplina del silenzio elettorale di cui all'art. 9 l. 212/1956, anche ai mezzi radiotelevisivi.

<sup>17</sup> Per una più estesa analisi della legge in questione si rinvia al già citato M.R. Allegri, *Oltre la par condicio*, cit., 90-93.

<sup>18</sup> Si rinvia, per una ricostruzione del concetto, a F. Lanchester, *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia*, cit., 1996.

<sup>19</sup> M. Gobbo, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale*, Padova, 1997, 69.

<sup>20</sup> La distinzione è tra servizio pubblico radiotelevisivo, sottoposto alla vigilanza della Commissione parlamentare, e diversi mezzi di comunicazione gestiti da soggetti privati, sorvegliati dall'AGCOM.

<sup>21</sup> È interessante notare come ogni disciplina risponda a problematiche differenti di volta in volta sollevata dal contesto sociale, politico, tecnico e culturale del tempo. Si rinvia a riguardo a G.E. Vigevari, *I media di servizio pubblico nell'età della rete*, Torino, 2018, e M.R. Allegri, *Oltre la par condicio*, cit., spec. 83-101.

<sup>22</sup> Si trattava, nello specifico, degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, e 7.

<sup>23</sup> R. Zaccaria, *Presente e futuro della par condicio*, in M. Manetti, R. Borrello (a cura di), *Il diritto*

litiche possano prendere parte alle competizioni elettorali in condizioni di eguaglianza, e che di conseguenza i cittadini possano accedere ad un'informazione il più possibile plurale ed imparziale. La disciplina sulla parità di trattamento consisterebbe in tal senso un dispositivo di salvaguardia necessario per tutelare la forma di Stato democratica-costituzionale, in quanto colmerebbe un *vulnus* alla tutela di diritti fondamentali, nonché al buon funzionamento della democrazia. Detto altrimenti, la disciplina, come si evince dal preambolo e dai lavori preparatori, ha quantomeno due finalità: evitare trattamenti diseguali o irragionevoli in materia di comunicazione politica (e di informazione, limitatamente ai periodi elettorali), ma anche garantire ai cittadini l'accesso a un'informazione quanto più possibile rispondente ai criteri del pluralismo interno, nonché esaustiva e completa, così da evitare condizionamenti indebiti e tutelare la libertà di voto garantita dall'art. 48 Cost., che riguarda anche la sua fase preparatoria<sup>24</sup>.

### 2.1. Il ruolo dell'AGCOM (rinvio)

In tema di sorveglianza e controllo sul rispetto della disciplina in materia di informazione e comunicazione politica un ruolo centrale è affidato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (nota con l'acronimo "AGCOM").

È stata la l. 249/1997 (recante l'«Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo»), ad affidare ad un'apposita autorità – l'AGCOM, per l'appunto – la «tutela e la garanzia dei principi in materia di pluralismo dell'informazione e di correttezza, completezza, imparzialità, obiettività, lealtà dell'informazione e di apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche»<sup>25</sup>.

L'AGCOM è composta da un Presidente, due Commissioni (la Commissione per le infrastrutture e le reti e la Commissione per i servizi e i prodotti) e dal Consiglio, e «al pari delle altre Autorità previste dall'ordinamento italiano, [...] risponde del proprio operato al Parlamento»<sup>26</sup>. I quattro commissari – originariamente erano otto, dimezzati dal d.l. 201/2011, cd. «Decreto Salva Italia» – sono eletti dal Parlamento (due dalla Camera dei Deputati, due dal Senato della Repubblica), a scrutinio segreto, e restano in carica sette anni. Il Presidente dell'Autorità viene nominato mediante decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e in accordo con il Ministro dello Sviluppo economico. Il nominativo indicato dal Presidente del Consiglio dei ministri deve essere preliminarmente sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti<sup>27</sup>, che si pronunciano con una maggioranza

---

*dell'informazione, temi e problemi*, Modena, 2019, 223 ss.

<sup>24</sup> Per un'analisi del requisito della libertà del voto in tale fase si rinvia a C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1952, 43; F. Lanchester, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, vol. 46, 1989, 1112 ss.; L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1991, 292; P. Barile, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1991, 151 ss.; E. Grosso, *Art. 48*, cit., 962.

<sup>25</sup> L. 249/1997.

<sup>26</sup> Come si evince dal sito *web* della stessa Autorità, *AGCOM.it*, alla voce «Istituzione».

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 2 della l. 481/1995.

qualificata dei due terzi dei loro membri<sup>28</sup>.

La citata legge istitutiva dell'AGCOM ha individuato le competenze dell'Autorità in tema di propaganda, pubblicità e informazione politica in termini generali, senza far cioè riferimento ad alcun mezzo di comunicazione in particolare (mentre la successiva l. 28/2000, come si vedrà<sup>29</sup>, ha invece previsto un ruolo dell'Autorità specificamente per la comunicazione politico-elettorale con riferimento al mezzo radiotelevisivo)<sup>30</sup>.

L'Autorità si autodefinisce come "Autorità convergente", che «svolge funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle comunicazioni elettroniche, dell'audiovisivo, dell'editoria, delle poste e più recentemente delle piattaforme *online*»<sup>31</sup>. La Commissione per i servizi e per i prodotti «garantisce l'applicazione delle disposizioni vigenti sulla propaganda, sulla pubblicità e sull'informazione politica nonché l'osservanza delle norme in materia di equità di trattamento e di parità di accesso nelle pubblicazioni e nella trasmissione di informazioni e di propaganda elettorale ed emana le norme di attuazione»<sup>32</sup>. Il Consiglio, inoltre, ha il compito di accertare la sussistenza di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo, e di adottare i relativi provvedimenti<sup>33</sup>, nonché di accertare la mancata attuazione da parte dell'emittente radiotelevisiva di servizio pubblico delle linee di indirizzo formulate dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Ciò detto, è utile tentare di comprendere come l'Autorità intenda il proprio ruolo in tema di informazione e comunicazione politica. Nel 2002 (Corte cost. 24 aprile 2002, n. 155)<sup>34</sup>, con una decisione relativa alla legittimità costituzionale della l. 28/2000, la Corte costituzionale, rifacendosi alla distinzione tra programmi di "informazione" e di "comunicazione politica", ha individuato due capisaldi in materia, che devono essere congiuntamente rispettati: un primo di carattere generale, secondo cui non è possibile imporre ai programmi di informazione televisiva dei «limiti [...] che derivino da moti-

---

<sup>28</sup> Tale parere, esplicitamente richiesto dalla norma, è da considerarsi obbligatorio e vincolante, poiché la legge stabilisce che le nomine non possono essere effettuate in assenza di un parere favorevole delle Commissioni parlamentari.

<sup>29</sup> V. *infra*, par. 3.

<sup>30</sup> Alla luce dei principi enunciati dal Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (d.lgs. 177/2005) che, tra le altre cose, qualifica l'informazione come servizio di interesse generale (art. 7, par. 1), ed individua l'obiettività, l'imparzialità, la completezza e la lealtà dell'informazione quali principi fondamentali che informano l'intera materia, l'AGCOM ha ritenuto che la propria funzione si concretizzasse, pur in assenza di una previsione espressa, nell'esercizio di un ruolo di impulso e di coordinamento tra i diversi attori operanti nel settore dell'informazione *online* per favorire l'autoregolamentazione su base volontaria ai fini di contrasto dei fenomeni di disinformazione *online*» (Delibera 423/17/CONS, "Istituzione di un tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali", con cui l'Autorità ha altresì istituito un "Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali").

<sup>31</sup> Sito *web* AGCOM, *AGCOM.it*, alla voce "Istituzione"; con riferimento al ruolo svolto dall'Autorità in relazione alle piattaforme digitali, cfr. M. Giannelli, *Poteri dell'AGCOM e uso degli algoritmi. Tra innovazioni tecnologiche ed evoluzioni del quadro regolamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, vol. 2, 2021, 859 ss.

<sup>32</sup> Art. 1, lett. b), par. 9 l. 249/1997.

<sup>33</sup> E. Albanesi-A. Valastro-R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2016, 158-162, che fa altresì notare come tale prerogativa sia stata realizzata "timidamente" dall'Autorità stessa.

<sup>34</sup> Su cui si tornerà *infra*, par. 3.



vi connessi alla comunicazione politica»<sup>35</sup> (i); e un secondo di carattere particolare, per il quale è possibile limitare le trasmissioni di informazione solo qualora tali limitazioni siano volte a «prevenire in ogni modo qualsiasi influenza, anche in forma surrettizia, sulle libere e consapevoli scelte degli elettori, in momenti particolarmente delicati della vita democratica del Paese»<sup>36</sup>. Tali limitazioni, ai sensi dell'art. 5 c. 1 l. 28/2000, sono peraltro circoscritte ai soli periodi elettorali per quanto riguarda le emittenti radiotelevisive private, e, al di fuori di tale specifico periodo, sottintendono la «massima espansione della libertà di manifestazione del pensiero per le emittenti private»<sup>37</sup>.

Secondo la Corte sarebbe dunque necessario operare due distinzioni: una tra il differente ruolo svolto da emittenti pubbliche ed emittenti private nella garanzia del pluralismo (i), e un'altra tra trasmissioni di informazione in senso lato e trasmissioni di comunicazione politica (come espressamente previsto dalla stessa legge sulla *par condicio*) (ii).

L'AGCOM, sulla base delle già indicate competenze, ha assunto un orientamento differente, distaccandosi di fatto dalla pronuncia della Corte del 2002 e superando tale duplice distinzione.

Quanto al primo profilo, l'Autorità garante<sup>38</sup>, richiamandosi alla l. 223/1990 (cd. legge "Mammì") ha optato per una «considerazione unitaria dell'attività radiotelevisiva come servizio pubblico, connotata da vincoli permanenti in tema di indipendenza, obiettività e completezza, sia per i soggetti pubblici che per quelli privati»<sup>39</sup>;

Con riferimento al secondo punto, i criteri a cui l'Autorità si rifà per valutare se un'attività comunicativa rientri nell'alveo dell'informazione o in quello della comunicazione politica tendono ad essere labili e poco chiari, tanto da condurre non tanto ad una «necessaria distinzione», quanto ad una «assimilazione»<sup>40</sup> delle due categorie.

Richiamandosi altresì ad una pronuncia del Consiglio di Stato sul punto<sup>41</sup>, ciò si è tradotto in una applicazione generalizzata, da parte di AGCOM, del criterio quantitativo del tempo di parola quale principale parametro per assicurare il rispetto della parità di trattamento tra i soggetti politici impegnati in una competizione elettorale<sup>42</sup>. In altre parole, assottigliando le suddette distinzioni, si l'Autorità è finita per applicare un concetto di rispetto del pluralismo basato sul conteggio *tout court* delle presenze televisive, senza far riferimento al contesto in cui queste presenze si concretizzano; concetto che pare distanziarsi dalla parità di trattamento ex art. 5 c. 1 l. 28/2000, che riguarderebbe

<sup>35</sup> Ai sensi dell'art. 2 c. 2 l. 28/2000.

<sup>36</sup> Corte cost. 24 aprile 2002, n. 155.

<sup>37</sup> 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, 5.

<sup>38</sup> AGCOM, delibera 90/03/CSP; AGCOM, delibera 91/03/CSP.

<sup>39</sup> R. Borrello, *La par condicio nella campagna elettorale*, cit., 6; si v. anche R. Borrello-A. Frosini, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico in Italia*, vol. I, *Premesse generali e di diritto comparato – La disciplina dei periodi ordinari*, Rimini, 2019, 141 ss.

<sup>40</sup> R. Borrello, *La par condicio nella campagna elettorale*, cit., 6-7.

<sup>41</sup> Cons. Stato, sez. III, 10 dicembre 2014, n. 6067.

<sup>42</sup> Con riferimento alle elezioni politiche del 2022, la CIVS (CIVS, delibera 18/2022) adotta il criterio delle presenze dei soggetti politici nelle trasmissioni televisive quale criterio per assicurare il rispetto della parità di trattamento nel periodo elettorale.

il divieto di esclusione di uno o più parti politiche nel trattare una determinata notizia o un determinato tema, comportando cioè un'esclusione delle stesse e dunque un'irragionevole trattamento differente di situazioni uguali<sup>43</sup>.

### **3. La disciplina della *par condicio* “in azione”: il mancato confronto televisivo Meloni-Schlein**

Un caso che pone interrogativi circa l'attualità della disciplina sulla *par condicio* è quello relativo alla decisione (o meglio, del parere) dell'AGCOM che ha portato (indirettamente) alla cancellazione del confronto televisivo tra Giorgia Meloni (Presidente del Consiglio dei ministri e *leader* di “Fratelli d'Italia”) ed Elly Schlein (segretaria del “Partito Democratico”, la più rappresentativa delle forze politiche di opposizione) che si sarebbe dovuto tenere nel corso della trasmissione televisiva “Porta a porta”, in onda su Rai 1 il 23 maggio 2024, in vista delle elezioni europee dell'8 e 9 giugno successivi<sup>44</sup>. “L'intervento è perfettamente riuscito, il paziente è morto”, è la battuta che sorge spontanea all'esito della vicenda: la *par condicio* è stata fatta salva, ma il dibattito pubblico ne è uscito impoverito. L'intervento dell'Autorità non ha negato di per sé la possibilità che il confronto si svolgesse, ma, rimettendo la decisione alla maggioranza delle forze politiche coinvolte nella competizione elettorale, ha di fatto condotto alla cancellazione dello stesso.

Nel caso di specie, all'esito della riunione del 15 maggio 2024, il Consiglio dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni si è pronunciato sulle specifiche richieste provenienti dall'emittente pubblica RAI, nonché sulla comunicazione della Presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (la senatrice Barbara Florida), e sulla segnalazione del giornalista Michele Santoro, in ordine all'organizzazione di confronti televisivi tra diversi esponenti politici in vista delle elezioni europee previste per l'8 e il 9 giugno successivi.

Richiamandosi alla disciplina sulla *par condicio*<sup>45</sup>, ed in particolare ad AGCOM, delibera 90/24/CONS “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”, e al provvedimento del 9 aprile 2024 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi<sup>46</sup>, l'Autorità ha

---

<sup>43</sup> R. Borrello, *La par condicio nella campagna elettorale*, cit., 12 che fa riferimento al “giocchino dell'elastico” (così definito da A. Fontanarosa, *Lasorella (AGCOM): “La par condicio va estesa anche a web e social”*, (intervista al Presidente AGCOM, in *Repubblica.it*, 24 settembre 2022, che «consentirebbe di favorire determinate forze politiche, dando nei notiziari alta visibilità alle forze politiche non gradite, nella prima parte della campagna elettorale, per poi, sulla base dell'inevitabile ordine di riequilibrio da parte dell'AGCOM, poter dare visibilità “compensativa” più elevata ai propri favoriti, nella più “pregiata” fase di campagna, più vicina al momento del voto.

<sup>44</sup> AGCOM, Comunicato stampa del 15 maggio 2024.

<sup>45</sup> Non richiamando, tuttavia, la legge sulla *par condicio* (l. 28/2000).

<sup>46</sup> Secondo cui la RAI e le emittenti private nazionali che vogliono trasmettere confronti elettorali «devono assicurare una effettiva parità di trattamento tra tutti i predetti esponenti [...] oltre che nell'ambito della medesima trasmissione, anche nell'ambito di un ciclo di più trasmissioni dello

individuato quale finalità del proprio agire la valutazione del rispetto del principio di parità di trattamento, che nel caso di specie «può essere garantit[o] dall’offerta a tutti i soggetti politici della medesima opportunità di confronto»<sup>47</sup>. Si è pertanto ipotizzata l’organizzazione di una serie di confronti televisivi a coppie tra i diversi rappresentanti delle forze politiche coinvolte nella competizione elettorale, nella medesima fascia oraria e per la medesima durata temporale. Dal principio di parità di trattamento l’Autorità ha altresì fatto discendere che le trasmissioni televisive destinate al dibattito tra attori politici concorrenti nella medesima competizione elettorale «possano considerarsi legittime ove il relativo *format* sia accettato da una larga maggioranza delle liste in competizione elettorale e comunque dalla maggioranza delle liste con rappresentanza in Parlamento»<sup>48</sup>. Se lo “schema” non avesse ricevuto tale “*place*”, allora l’intero “pacchetto” di incontri sarebbe stato cancellato.

Inoltre, qualora alcune parti politiche coinvolte nella competizione elettorale avessero rinunciato, o comunque si fossero dette contrarie, al suddetto *format*, le medesime emittenti avrebbero dovuto prevedere degli appositi “spazi compensativi”, per rispettare la suddetta normativa e il principio di pari opportunità di ascolto.

Traducendo in termini “numerici” il parere reso dall’Autorità, se cinque liste su otto si fossero dette d’accordo il confronto Meloni-Schlein si sarebbe potuto effettivamente tenere; al netto della vaghezza che connota l’eventuale assenso delle liste rappresentate in Parlamento cui era subordinata la “fattibilità” del dibattito (in che forma, e da chi, deve essere espresso tale assenso, e in caso di silenzio cosa avviene?), quattro *leader* delle forze politiche in gioco hanno rigettato il *format* proposto da AGCOM<sup>49</sup>, per cui il confronto televisivo è stato annullato.

### 3.1. Una decisione discussa

Il parere richiamato ha ricevuto parere discordanti. Va premesso che l’AGCOM già nel 2022 (AGCOM, delibera 304/22/CONS, “Richiamo alla corretta applicazione dei principi a tutela del pluralismo e della parità di trattamento nei confronti radiotelevisivi trasmessi nei programmi di informazione durante la seconda fase della campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica fissate per il giorno 25 settembre 2022”), ha di fatto<sup>50</sup> considerato “Porta a Porta” un programma di comunicazione politica in senso stretto (applicando l’art. 4 c. 2 lett. b) l. 28/2000)<sup>51</sup>, applicando dunque le regole in materia di *par condicio* proprie della comunicazione

---

stesso programma, organizzate secondo le stesse modalità e con le stesse opportunità di ascolto», cfr. Comunicato stampa AGCOM del 15 maggio 2024.

<sup>47</sup> AGCOM, comunicato stampa del 15 maggio 2024, cit.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Lo ha comunicato la stessa Rai, Rai, *salta il confronto Meloni-Schlein: non c’è la maggioranza chiesta dall’AGCOM*, in *Rainews*, 16 maggio 2024.

<sup>50</sup> Richiamando solo formalmente la normativa per i programmi di carattere informativo e di approfondimento.

<sup>51</sup> R. Borrello, *La par condicio nella campagna elettorale*, cit., 11.

politica.

Con riferimento al parere sul dibattito Meloni-Schlein si registrano sia posizioni e motivazioni favorevoli alla decisione cui è pervenuta l’Autorità, che altre maggiormente critiche. Non è detto – lo si vedrà “tirando le fila” del discorso – che i due “poli” non possano coesistere: si tratta infatti di una materia segnata da un elevato grado di complessità e che coinvolge molteplici beni costituzionalmente rilevanti, per cui le analisi e le piste di ragionamento proposte non possono che tener conto di tali complessità e connaturate ambiguità, non giungendo obbligatoriamente a letture univoche o monodirezionali.

### **3.1.1. Osservazioni favorevoli**

È stato fatto notare che parere reso dall’AGCOM in data 15 maggio 2024 presenta alcuni aspetti di ragionevolezza<sup>52</sup>. La soluzione prospettata risulterebbe infatti condivisibile, quantomeno nella parte iniziale: il confronto televisivo Meloni-Schlein può tenersi, a patto che si realizzino altri “duelli” – il termine, largamente utilizzato specie in ambito giornalistico, non convince, specie nel contesto di un sistema elettorale proporzionale – televisivi tra gli altri *leader* esclusi, o che si dia comunque la possibilità alle altre forze politiche coinvolte di rilasciare un’intervista della medesima durata, così da garantire parità di trattamento e un contraddittorio (diretto o indiretto) alle forze politiche in competizione elettorale. Può ritenersi che il *format* proposto rappresenti un punto di equilibrio sensato e concretamente raggiungibile, in grado cioè di tenere insieme le diverse istanze apparentemente confliggenti.

La soluzione intercetta poi un interrogativo teorico e di sistema: può, in un contesto proporzionale, prevedersi una contrapposizione tra soli due *leader*, seppur siano quelli maggiormente rappresentativi nel Paese? È una tale prospettiva compatibile con la disciplina sulla *par condicio* precedentemente richiamata<sup>53</sup>? I dibattiti tra due *leader* politici sono propri del contesto americano, e sono stati in qualche misura “recepiti” nel contesto italiano a partire dal “passaggio” al sistema maggioritario (dal 1993/94, e, in maniera ancor più chiara, dal 1996 in poi)<sup>54</sup>. La legge italiana sulla *par condicio* si basa infatti sul modello francese<sup>55</sup>, che, come noto, risponde a logiche proprie di una forma di governo differente<sup>56</sup>. Per eleggere il Parlamento europeo viene invece utilizzato un

---

<sup>52</sup> A. Nicita, *Intervista sulla delibera dell’AGCOM sul confronto televisivo tra Elly Schlein e Giorgia Meloni*, in *Radio radicale*, 17 maggio 2024.

<sup>53</sup> V. *supra*, par. 3.

<sup>54</sup> L. 276/1993 (cd. “*Mattarellum*”).

<sup>55</sup> Sulle radici francesi della disciplina sulla *par condicio* e per un’analisi comparata della disciplina si rinvia a M. P. Caruso, *La “par condicio” in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Linee guida di analisi comparata*, in *Comunicazione politica*, vol. 1, 2000.

<sup>56</sup> In cui si svolgono elezioni presidenziali con doppio turno, e i confronti tra i rappresentanti dei due “poli” contrapposti hanno un valore informativo importante. Per un’analisi del sistema francese si rinvia, tra gli altri, a A. Di Giovine-A. Algostino-F. Longo-A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2017, spec. cap. XVI.

sistema elettorale di tipo proporzionale con voto di preferenza<sup>57</sup>, con la sola previsione di una soglia di sbarramento del 4%. La logica è chiara: essendo il Parlamento europeo l'organo rappresentativo per eccellenza all'interno dell'Unione Europea, dotato di competenze legislative, di vigilanza e bilancio<sup>58</sup>, ed essendo dunque un luogo in cui ciò che più conta è la discussione e il confronto anziché la necessità di assumere decisioni in modo stabile e celere, lo stesso deve il più possibile rappresentare tutte le diverse "anime" politiche presenti nei vari Stati membri<sup>59</sup>.

Lo schema di confronti proposto dall'AGCOM costituirebbe un tentativo – per certi versi ben riuscito, seppur complesso – di applicare la disciplina sulla parità di trattamento a un modello comunicativo proprio delle logiche maggioritarie, adattandolo a un contesto puramente proporzionale.

Un ulteriore argomento in linea con il parere reso dall'AGCOM è quello che considera, in accordo con la Corte costituzionale, la legge sulla *par condicio* ancora un imperativo costituzionale (secondo la già citata Corte cost. 7 maggio 2002, n. 155), non imm modificabile nei metodi, bensì nella sostanza, in quanto precipitato diretto della forma di Stato democratica<sup>60</sup>. Ci sarebbe, insomma, un argomento di carattere giuridico-costituzionale, che ragiona a partire dai principi che stanno alla base della normativa richiamata dall'AGCOM nella sua decisione, che supporterebbe la soluzione proposta dall'Autorità. Il *format* rispetterebbe infatti la parità di trattamento in tema di comunicazione politica e i principi della relativa disciplina<sup>61</sup>, che in un contesto democratico non può essere ignorata né aggirata.

Permangono tuttavia alcuni dubbi non agevolmente superabili sulla decisione, quali la sottoposizione dello schema di confronti televisivi alla maggioranza delle liste rappresentate all'interno del Parlamento europeo o comunque partecipanti alla competizione elettorale europea.

### 3.1.2. Osservazioni contrarie

Il parere AGCOM del 15 maggio 2024 ha per l'appunto altresì sollevato diversi interrogativi, nonché alcune critiche e perplessità. C'è *in primis* un elemento di carattere ideologico, di stampo prettamente liberale, secondo cui i pubblici poteri non dovrebbero indebitamente intromettersi nella regolamentazione del discorso pubblico. Lungi dal lasciare un compito così cruciale per la sopravvivenza una democrazia privo di presidi

<sup>57</sup> Contenuto in Italia nella l. 18/1979, come modificata dalla l. 10/2009, che ha introdotto la soglia di sbarramento.

<sup>58</sup> Lo riporta la stessa pagina *web* istituzionale del Parlamento europeo ([europarl.europa.eu](http://europarl.europa.eu)), alla voce "legislative powers".

<sup>59</sup> Sul funzionamento e le competenze del Parlamento europeo, e i relativi limiti relativi ai poteri di intervento e di "incidenza", si rinvia a N. Lupo-A. Manzella, *Parlamento europeo*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 285 ss.

<sup>60</sup> G.E. Vigevani-M. Cazzaniga, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in questa *Rivista*, 1, 2024, 15.

<sup>61</sup> L'AGCOM considera "Porta a Porta" un programma di comunicazione politica e non di informazione, v. *infra*, par. 3.

o limitazioni, sarebbe opportuno lasciare alla libera stampa il diritto – ma anche il dovere – di costruire i prodotti informativi che reputa più adatti e utili al pubblico, che resta libero, qualora non voglia “scegliere” quello specifico “prodotto”, di sceglierne altri, all’interno del *free marketplace of ideas*<sup>62</sup>. Non si ritiene, insomma, che Autorità pubbliche possano decidere chi, e sulla base di quali criteri, possa o meno partecipare a un dibattito giornalistico dentro un programma tv.

Tale tesi sarebbe corroborata anche da un elemento “di risultato”. Affidando l’applicazione della disciplina sulla *par condicio* ad Autorità pubbliche e non all’autonomia dei mediatori qualificati dell’informazione, l’esito è quello di un impoverimento dell’informazione, come testimoniato dal caso in esame: il dibattito Meloni-Schlein non si è tenuto, e il discorso pubblico, lungi dall’essere salvaguardato, ne è uscito indebolito. Secondo tale visione, un ruolo centrale nella strutturazione dell’informazione sarebbe insomma da attribuire all’autonomia dei giornalisti e dei soggetti editoriali, al riparo dalle interferenze del decisore pubblico<sup>63</sup>. Se una delle finalità della l. 28/2000 è di tipo informativo – «promuove[re] [...] l’accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica»<sup>64</sup> –, ovvero favorire e incentivare la partecipazione e la diffusione del discorso pubblico, il parere in esame non sembra aver raggiunto l’obiettivo. Va però fatto notare. Che AGCOM non ha di per sé vietato lo svolgimento del dibattito, bensì ha previsto strumenti compensativo e rimesso la decisione alle forze politiche in gioco. Inoltre, non può farsi a meno di tenere in considerazione il fatto che la decisione dell’Autorità Garante per le Comunicazioni sembri per certi versi anacronistica: in un contesto in cui l’informazione è di fatto segnata da una inedita facilità di accesso generalizzato<sup>65</sup>, e non incontra di per sé limiti quantitativi né regolamentazioni stringenti nell’ecosistema digitale<sup>66</sup>, vietare lo svolgimento di un dibattito tra due esponenti poli-

<sup>62</sup> La metafora, utilizzata dal giudice statunitense O. Holmes nella *dissenting opinion* del caso *Abrams vs. United States*, 1919, è diventata centrale nella riflessione in materia (essendo per certi versi travisata rispetto all’intento originario, inscritto in un contesto profondamente diverso). Per diverse analisi sul ruolo del free marketplace nel contesto attuale si rinvia a V. Visco Comandini, *Le fake news sui social network: un’analisi economica*, in questa Rivista, 2, 2018, A. Nicita, *Il mercato delle verità*, Bologna, 2021. M. Bassini, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Canterano, 2019; M. Bassini-G.E. Vigevani, *Primi appunti su fake news e dintorni*, in questa Rivista, 1, 2017, O. Pollicino, *General report: freedom of speech and the regulation of fake news*, Cambridge, 2023.

<sup>63</sup> Affonda le radici in quella visione per cui le regole poste a tutela della libertà di informazione nascono e siano tuttora posta principalmente per evitare che il potere pubblico interferisca con la libertà di manifestazione del pensiero (cfr., in tal senso, G.E. Vigevani, *Sistema informativo e opinione pubblica nel tempo della pandemia*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, 779 ss. Tale visione solleva altresì alcune perplessità sulla citata composizione dell’AGCOM (v. *supra*, par. 2).

<sup>64</sup> Art. 1 l. 28/2000.

<sup>65</sup> Sia per ricevere che per produrre l’informazione; sulla facilità di accesso alla rete, cfr. M. Orofino, *L’inquadramento costituzionale del web 2.0: da nuovo mezzo per la libertà di espressione a presupposto per l’esercizio di una pluralità di diritti costituzionali*, in AA.VV., *Da Internet ai social network*, Santarcangelo di Romagna, 2013; G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2011, 374 ss; G. De Minico, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell’ordinamento europeo e nazionale*, in G. De Minico (a cura di), *Libertà in rete, libertà dalla rete*, Torino, 2020, 209 ss.; cfr. anche S. Rodotà, *Verso una dichiarazione dei diritti di internet*, in *Camera.it*, 24 novembre 2014, che annovera il diritto di accesso a internet tra i diritti sociali fondamentali dell’individuo ex art. 2 Cost..

<sup>66</sup> Sul tema della regolamentazione delle piattaforme, nonché della loro responsabilità editoriale, la riflessione giuridica, sia nel contesto europeo che in quello continentale, è in rapida evoluzione; si rinvia, per tutti, a G. Pitruzzella, O. Pollicino-S. Quintarelli, *Parole e potere. Libertà d’espressione, hate speech e fake*

tici in diretta televisiva può sembrare una misura ininfluenza, o comunque facilmente aggirabile. Basterebbe che il confronto televisivo si fosse tenuto in diretta *streaming*, su YouTube, su qualunque altro *social media* o anche negli spazi predisposti da qualsiasi quotidiano italiano *online* perché potesse essere pienamente legittimo. Insomma, seppur possono anche ritenersi condivisibili i principi che informano la disciplina sulla *par condicio* e le altre disposizioni richiamate dall'AGCOM per motivare la propria decisione, rimarrebbe un insuperabile elemento di fatto: è insensato applicare una disciplina così stringente per le trasmissioni televisive, quando la medesima disciplina non trova applicazione alcuna con riferimento ad altri mezzi di informazione, la cui diffusione è peraltro in crescita. Bisogna però al contempo tenere presente il fatto che la televisione sia saldamente il mezzo informativo più utilizzato nel Paese<sup>67</sup>, e che gode ancora di una certa presunzione di affidabilità. Non è detto, dunque, che negare la possibilità di svolgere il dibattito in diretta televisiva in prima serata su Rai 1 sia una decisione del tutto priva di effetti, o comunque superabile “dirottandolo” su un altro mezzo di informazione nella convinzione di ottenere risultati equivalenti in termini di diffusione ed influenza sull'opinione pubblica.

Se si è detto che non mancano le argomentazioni per considerare la soluzione prospettata dall'AGCOM ragionevole nella prima parte – quella che propone uno schema di confronti tra i vari partiti politici coinvolti nella competizione elettorale<sup>68</sup> –, la scelta di subordinare l'applicabilità di tale schema alla maggioranza dei partiti convincerebbe meno: si offre di fatto la strutturazione di un *format* di informazione pubblica alle strategie politico-elettorali dei partiti, i quali, sulla base di considerazioni e strategie volte – legittimamente – al proprio interesse valutano se tale organizzazione del discorso pubblico sia o meno favorevole rispetto alla propria campagna, e sulla base di ciò hanno la possibilità di decidere se l'intero *format* debba tenersi o meno. Posto che il parere dell'AGCOM è espressamente finalizzato a garantire una parità di trattamento tra i soggetti coinvolti, e dunque ad assicurare una pari visibilità a chi altrimenti rischierebbe di non averla, ci si troverebbe, insomma, dinanzi a un controsenso di fondo: rimettere alla maggioranza (cinque partiti politici su otto) la tutela delle minoranze. Qualora la maggioranza non gradisca l'organizzazione del discorso pubblico prospettata dall'Autorità può disporne sia per sé stessa che anche per le altre forze politiche coinvolte nella competizione elettorale.

È interessante in ultimo fare un cenno, rinviando all'ampia riflessione scientifica sul punto, al fatto che l'AGCOM abbia espressamente posto alla base del proprio parere “la disciplina sulla *par condicio*”, che ha ricavato dal «combinato delle disposizioni della

---

*news*, Milano, 2017; C.R. Sunstein, #Republic. *La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, 2017.

<sup>67</sup> Oltre il 90 per cento della popolazione fa uso della televisione come mezzo di informazione (AGCOM, *Rapporto sul consumo di informazione*, in *AGCOM.it*, 2018. *Internet*, secondo il medesimo studio, è utilizzato dal 60 per cento della popolazione (piazzandosi al secondo posto dopo la televisione con riguardo ai mezzi informativi utilizzati dagli italiani). Su base giornaliera, la differenza è ancora più marcata: oltre il 90 per cento degli italiani fa utilizzo del mezzo televisivo, mentre internet si assesta attorno al 42 per cento. Riguardo invece all'informazione specificamente politica, il 50,5 per cento della popolazione utilizza il mezzo televisivo, mentre internet viene usato dal 34 per cento (il 28 per cento, in particolare, si affida a fonti algoritmiche, come motori di ricerca e *social network*).

<sup>68</sup> V. *supra*, par. 4.1.

delibera 90/24/CONS e di quelle del provvedimento del 9 aprile 2024 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi»<sup>69</sup>. Viene insomma riconfermata la centralità degli strumenti di *soft law* nella disciplina del settore, senza richiamare la fonte primaria in materia<sup>70</sup>.

## **4. Qualche spunto di riflessione**

Dalla precedente breve ricostruzione sulla disciplina della *par condicio*, nonché dal caso appena richiamato, possono trarsi alcuni spunti di riflessione, quantomeno sotto due profili: uno relativo alle possibili applicazioni della *par condicio* nel futuro – ma anche nel presente –, segnato dal sempre più diffuso utilizzo di nuove tecnologie, e dunque di nuovi mezzi di comunicazione (*i*); un altro riguardante il legame tra disciplina della *par condicio* e sistema elettorale, che porta cioè a chiedersi se sia ipotizzabile prevedere una legislazione in tema di comunicazione politica in termini generali, o se questa debba adattarsi al sistema elettorale (e ancor prima dalla forma di governo) in vigore (*ii*).

### **4.1. Quale futuro per la *par condicio*?**

Con riferimento al primo profilo, posto che una disciplina in tema di parità di trattamento, in quanto “imperativo costituzionale”, sia necessaria, ciò non vuol dire che questa non debba essere aggiornata ai tempi e ai mezzi di comunicazione di volta in volta utilizzati per comunicare messaggi (anche) di carattere politico<sup>71</sup>. In altri termini, la disciplina dettata dalla l. 28/2000, va’ posta in un contesto evolutivo. È noto – anche l’AGCOM lo ha fatto notare<sup>72</sup> – che grazie alla comunicazione *online*, che si sviluppa

<sup>69</sup> AGCOM, *Comunicato stampa. Chiarimenti sui confronti in tv*, 15 maggio 2024.

<sup>70</sup> Sono stati fatti notare in dottrina i rischi scaturenti da un ricorso smodato ad atti di *soft law* nella regolamentazione di intere materie (cfr., in tal senso, A. Poggi, *Soft Law nell’ordinamento comunitario*. Relazione tenuta al convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, Catania, 14-15 ottobre 2005; A. Algostino, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *Costituzionalismo.it*, vol. 1, 2017; vi è altresì chi ne difende l’utilità, cfr. D. Morana, *La “legislazione di contorno” del voto referendario in Italia: la disciplina della comunicazione*, in C. De Martin, A. Szmyt-P. Gambale-M. Serowaniec (a cura di), *La democrazia diretta in Italia, Polonia e Unione europea*, Roma, 2020, 321.

<sup>71</sup> La Corte, (Corte cost. 21 aprile 2000, n. 115), individua due criteri, da rispettare contestualmente, con riferimento ai programmi di informazione: i programmi di informazione non possono essere limitati sulla base di motivazioni connesse alla comunicazione politica; le eventuali limitazioni poste ai programmi di informazione – apponibili ai soggetti privati solo nel corso del cd. “periodo elettorale”, ex art. 5 c. 1 l. 28/2000 – devono essere volte a prevenire influenze anche surrettizie sulle libere scelte degli elettori; per il resto, viene garantita una massima estensione alla libertà di manifestazione del pensiero in capo ai programmi informativi delle emittenti private. L’Autorità, come fa notare R. Borrello-A. Frosini, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico in Italia*, vol. 1, Rimini, 2019, 141 ss., considera unitariamente l’attività radiotelevisiva come di servizio pubblico (a partire dalla l. 223/1990, cd. “legge Mammi”), valorizzando altresì poco la differenza tra informazione e comunicazione politica (R. Borrello, *La par condicio nella campagna elettorale*, cit., 6).

<sup>72</sup> 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 accesso ai mezzi di informazione*, 28 luglio



pressoché in tempo reale, gli esponenti politici sono in costante contatto con gli elettori, i quali possono interagire con essi, commentando e condividendo i contenuti. Essendo l'attuale legge sulla parità di accesso ai mezzi di informazione sorta in risposta a uno specifico contesto politico e sociale in cui versava il Paese sul finire degli anni '90, e occupandosi dunque quasi esclusivamente del mezzo radiotelevisivo<sup>73</sup>, è evidente la necessità di un "ammodernamento" del quadro normativo<sup>74</sup>.

Si è fatto notare in dottrina che in questi venticinque anni la legge sulla *par condicio* ha avuto esiti altalenanti, senza riuscire a realizzare ciò che il legislatore si era prefissato<sup>75</sup>. Al contempo, si ritiene tuttavia che i principi che stanno alla base della disciplina siano ancora attuali. Per dirla facendo riferimento alle disposizioni costituzionali, è come se si sostenesse che un sacrificio dell'art. 21 Cost. per tutelare i diritti politici di cui all'art. 48. Cost. sia tuttora necessario, seppur di non semplice attuazione<sup>76</sup>. Un tale bilanciamento, tuttavia, deve essere realizzato con la massima cautela<sup>77</sup>, arrecando cioè il minor *vulnus* possibile al lato attivo della libertà di manifestazione del pensiero<sup>78</sup>, nonché all'autonomia editoriale.

Se da un lato una disciplina che riguardi unicamente il settore radiotelevisivo è "aggiabile" ricorrendo ai mezzi di comunicazione in rete, dall'altro regolare lo spazio del *web* risulta tutt'altro che agevole, e solleva molteplici problematiche<sup>79</sup>. La questione, quantomeno secondo l'impostazione che altri Paesi europei stanno seguendo, è quella di scegliere tra l'estensione dell'attuale disciplina alle nuove forme di comunicazione

---

2023.

<sup>73</sup> G.E. Vigevani-M. Cazzaniga, *Comunicazione politica e Costituzione*, cit., 16-17. Si tratta della modifica della l. 313/2003 per quanto riguarda la televisione locale, e dell'art. 7 della stessa l. 28/2000 con riferimento alla stampa. Gli Autori fanno anche notare che il confine tra i vari mezzi di informazione si è in realtà assottigliato, essendosi alcuni mezzi di informazione digitale indirizzati più verso un modello che richiama quello televisivo (con "canali di diffusione" e piattaforme video *on demand*), e viceversa l'informazione televisiva fa sempre più utilizzo di interazioni via *social* con i telespettatori.

<sup>74</sup> Posizione sostenuta in dottrina, tra gli altri, da G. Gardini, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, in questa *Rivista*, 3, 2018, 430.

<sup>75</sup> Si rinvia per tutti a R. Borrello, *La par condicio nella campagna elettorale*, cit.

<sup>76</sup> Un tale prospettiva sarebbe giustificabile sia riferendosi alla tutela del diritto ad essere informati (A. Papa, *Democrazia della comunicazione e formazione dell'opinione pubblica*, in *federalismi.it*, 1, 2017), o a "non essere disinformati" (cfr. A. Nicita, *Il mercato delle verità*, cit.), che ragionando in termini di beni costituzionali coinvolti nel bilanciamento (impostazione seguita, tra gli altri, da A. Pace, *Libertà di informare e diritto ad essere informati. Due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prime applicazioni dell'art. 7, co.1, del T.U. della radiotelevisione*, in *Diritto pubblico*, 2, 2007, 459 ss.

<sup>77</sup> La libertà di manifestazione del pensiero è, secondo autorevole dottrina, quella che più di tutte concorre alla forma di Stato (R. Zaccaria, A. Valastro-E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 2).

<sup>78</sup> Secondo l'impostazione di C.R. Sunstein, *Liar. Falsehoods and free speech in age of deception*, Oxford, 2021.

<sup>79</sup> Come detto, il tema della regolamentazione dell'informazione su internet è sommamente complicato, e riguarda in modo particolare i soggetti "mediatori" delle informazione, tanto che tale regolamentazione è stata assimilata a un triangolo da J. Balkin, *Free speech is a triangle*, in *Columbia Law Review*, 7:118, 2011, 2018 ss.; La previsione di una responsabilità in capo alle piattaforme solleverebbe, tra gli altri, il non trascurabile problema della *collateral censorship* (J. Balkin, *Free speech and hostile environments*, in *Columbia Law Review*, 8:99, 1999).

(strutturalmente diverse) o il ricorso alla creazione di una nuova disciplina *ad hoc*<sup>80</sup>.

Tornando agli esiti poco soddisfacenti raggiunti dalla l. 28/2000, emerge un elemento chiaro: il punto su cui si gioca la parità di trattamento non è l'uguale spazio in termini di tempo<sup>81</sup>, quanto «il potere di dettare l'agenda e di definire i temi del dibattito pubblico»<sup>82</sup> in capo ai soggetti coinvolti nella competizione elettorale. Si è così “scaricato un peso” – sulla normativa positiva – che la sola disciplina legislativa<sup>83</sup> non è in grado di supportare, specie facendo riferimento a – pur sofisticati e per certi versi necessari – criteri “matematici” (si pensi, ad esempio, al problema del pluralismo interno in Rai, cui in questa sede si fa solo rinvio<sup>84</sup>).

Sono dunque necessarie nuove regole, o comunque strumenti nuovi per la regolazione dell'ecosistema digitale? Si conviene con quanto sostenuto da parte della dottrina, secondo cui le soluzioni dovranno probabilmente essere diversificate e multidisciplinari, ma che debbano al contempo fare riferimento alla “cassetta degli attrezzi” propria di quello che è stato definito il costituzionalismo «senza aggettivi»<sup>85</sup>, ovvero ricorrendo agli strumenti già previsti nell'alveo della tradizione del diritto costituzionale liberaldemocratico. In tal senso, alcune regole già previste dalla disciplina attualmente in vigore paiono estendibili ai *social media* (quali il silenzio elettorale, il divieto di pubblicazione di sondaggi nel periodo antecedente alla consultazione elettorale, la disciplina sulla comunicazione istituzionale ex art. 9 l. 28/2002), altre sembrano invece incompatibili (è difficile ragionare in termini di “parità” riguardo alle pubblicazioni, di diversissime tipologie, sui *social network*). Il nodo centrale in questo senso pare essere quello legato alla trasparenza, in tema di messaggi elettorali (prevedendo obblighi in capo alle piattaforme circa l'indicazione dei profili da cui provengono le pubblicazioni) e di definizione delle procedure che permettono la segnalazione all'autorità dei contenuti che violino le disposizioni sulla parità di trattamento. È la direzione che l'AGCOM ha iniziato ad assumere nel 2020 con riferimento ai messaggi politico-elettorali, per cui

<sup>80</sup> R. Borrello, *La par condicio nella campagna elettorale*, cit., 25.

<sup>81</sup> Sull'applicazione “matematica” e quantitativa della disciplina sulla *par condicio*, cfr. R. Borrello, *La par condicio nella campagna elettorale*, cit., 4; O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social*, cit., 101. Un interrogativo collaterale è quello relativo alla funzionalizzazione sia della televisione pubblica che di quella privata ex art. 7 Tusmar. La Corte costituzionale (Corte cost. 24 aprile 2002, n. 155) ha sancito il principio della tutela «dell'identità politica delle singole emittenti private», che hanno la possibilità di far emergere una propria immagine tramite considerazioni di ordine politico. Secondo la “sentenza decalogo” della Corte di Cassazione (Cass. civ., sez. I, 18 ottobre 1984, n. 5259, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 1, 1985), i mezzi privati sarebbero vincolati solo nel periodo elettorale (seppur potrebbero già, per quanto detto, avere una propria legittima connotazione).

<sup>82</sup> G.E. Vigevari-M. Cazzaniga, *Comunicazione politica e Costituzione*, cit., 29.

<sup>83</sup> O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social*, cit., 96.

<sup>84</sup> G.E. Vigevari, *Fondamento costituzionale e autonomia nei media di servizio pubblico nell'era della rete*, Torino, 2017, 229 ss.; O. Grandinetti, *La governance della Rai e la riforma del 2015*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2016, 833 ss.; in chiave europea, E. Brogi, *Media pluralism monitor 2016 – Monitoring risks for media pluralism in the EU and beyond – Country report: Italy (indagine del CMPF, Centre for Media pluralism and media freedom)*, Roma, 2017; riguardo al pluralismo esterno, come riportato da AGCOM, *Relazione annuale 2018*, cit., 119 ss. i dati sono i seguenti: Rai 42,4% – 46,2% dell'audience share, Mediaset 27,7% - 37%, Skytg24 0,59%, per cui si assiste di fatto ancora a un duopolio in campo televisivo.

<sup>85</sup> M. Luciani, *Relazione conclusiva. Convegno “Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2021; M. Betzu, *I baroni del digitale*, Napoli, 2022; F. Paruzzo, *I sovrani della rete*, Torino, 2022.

alle piattaforme digitali viene richiesto, prima che il contenuto venga pubblicato, di eseguire un controllo sull'account che intende pubblicare il contenuto stesso, così da accertarsi che non si tratti di un *bot* o di un “*account fake*”<sup>86</sup>.

In sintesi, si conviene pertanto con chi sostiene che sia necessario un approccio multidisciplinare<sup>87</sup>, che tenga cioè insieme la disciplina del settore dell'informazione e le regolamentazioni in ambito di trasparenza e *privacy*.

Resta il fatto che sarebbe illusorio scaricare l'intero onere del buon funzionamento del sistema dell'informazione e della comunicazione politica su previsioni normative; fino a quando «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»<sup>88</sup>. Tenendo presente che quando si tratta di *par condicio* sul *web*, l'indipendenza è da garantire principalmente rispetto a poteri privati, che svolgono il ruolo di *gatekeepers* dell'informazione, anche in ambito politico-elettorale<sup>89</sup>.

### 4.2. Il legame tra *par condicio* e sistema elettorale

La normativa italiana sulla *par condicio* ricalca, come detto<sup>90</sup>, il modello francese, pensato per una forma di governo – e un sistema elettorale – profondamente diversi. Quando la legge sulla *par condicio* fu approvata era in vigore una legge elettorale di tipo maggioritario<sup>91</sup>, che portò alla (temporanea) affermazione di un tendenziale bipolarismo nel Paese, e che ha segnato in qualche modo sia l'impostazione della normativa, che le modalità in cui si articola il dibattito pubblico e il confronto tra le diverse forze politiche. Il legislatore si è mostrato consapevole della questione, tanto da prevedere all'art. 4 c. 2 lett. b) l. 28/2002 un riferimento al sistema elettorale quale parametro che l'Autorità e la Commissione di vigilanza devono valutare per la ripartizione degli spazi tra i soggetti politici. È stato tuttavia fatto notare che la legge nella sua impostazione generale risente del sistema elettorale e del contesto sociopolitico del tempo<sup>92</sup>; l'idea trasversale che culturalmente segnava – e forse segna tuttora – il dibattito pubblico è quella per cui le elezioni vanno “vinte”, i “vincitori” devono governare, il Governo

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social*, cit., 125.

<sup>88</sup> G.E. Vigevani-M. Cazzaniga, *Comunicazione politica e Costituzione*, cit., 29.

<sup>89</sup> G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di internet*, in G. Pitruzzella-O. Pollicino-S. Quintarelli (a cura di), *Parole e potere*, cit.

<sup>90</sup> Se ne è fatto cenno *supra*, par. 3.

<sup>91</sup> L. 276/1993 (cd. “*Mattarellum*”).

<sup>92</sup> Cfr. G. Sirianni, *Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*, in *Politica del diritto*, 4, 2005, 625 ss.

deve essere “scelto” dagli elettori e così via. Posto che una visione del genere mal si concilia con la forma di governo parlamentare<sup>93</sup>, va da sé che quelle del Parlamento europeo sono elezioni che non “si vincono” (ovvero non vi è una parte che prevale sull'altra e assume compiti di governo), ma in cui si fotografa l'esistente<sup>94</sup>. Insomma, a maggior ragione nell'ambito di una competizione elettorale basata su un sistema proporzionale non pare facilmente applicabile né il *format* dei “duelli” televisivi (si veda in tal senso il richiamato caso del confronto Meloni-Schlein<sup>95</sup>), né in generale il criterio matematico del conteggio delle presenze – già contestabile, come visto, di per sé –, in quanto il cuore della disciplina consiste nell'evitare che su determinati temi alcune forze politiche possano essere irragionevolmente escluse dal dibattito pubblico, ovvero che alcune possano dettare l'agenda pubblica più di altre. Per certi versi, dunque, potrebbe sostenersi che la concezione e le forme di organizzazione della politica – e dunque delle elezioni – che caratterizzano un sistema proporzionale non sono facilmente conciliabili con i “confronti a due”. Un sistema proporzionale non riflette, per utilizzare le categorie di G. Sartori, una concezione della «democrazia come guerra», ma è improntato alla «democrazia come trattativa»<sup>96</sup>. In altri termini, un sistema elettorale proporzionale non mira a creare – anche artificialmente se necessario – una maggioranza o un “vincitore”<sup>97</sup>, bensì tende a fotografare e riprodurre il complesso e frastagliato panorama politico, in modo che la decisione sorga come compromesso tra visioni politiche – e anche ideologiche – contrapposte<sup>98</sup>. Si badi bene: “democrazia come trattativa” equivale a “democrazia senza conflitto”. Anzi, forse significa proprio il contrario: «c'è bisogno di un conflitto permanente perché si possa trattare. È, al contrario, la democrazia come guerra che, mirando a sancire un vincitore, annulla il conflitto politico, sterilizzandolo sino alle elezioni successive»<sup>99</sup>. Il conflitto, in una “democrazia come trattativa”, è un costante tentativo di rispondere in modo politicamente maturo alle molteplici conflittualità che segnano il vivere sociale. Come si apprende dall'insegnamento kelseniano<sup>100</sup>, il conflitto non va addomesticato, negato o contenuto, ma è l'unica fonte di progresso sociale. La logica sottostante a un sistema proporzionale mostra dunque come sia altresì illusorio applicare una disciplina soltanto «per il tempo intercorrente tra la data di presentazione delle candidature e la data di chiusura della campagna»<sup>101</sup>. Il rischio è pertanto quello di “verticizzare” il

<sup>93</sup> F. Pallante, *Introduzione*, in F. Pallante (a cura di), *Difesa della proporzionale. Il dibattito ne “La Rivoluzione Liberale”, 1922-1925, di Piero Gobetti e i suoi collaboratori*, Fano, 2024.

<sup>94</sup> Si rinvia a Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1.

<sup>95</sup> V. *supra*, par. III.

<sup>96</sup> G. Sartori, *Tecniche decisionali e sistema dei comitati*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1, 1974.

<sup>97</sup> O a garantire governabilità, cfr. G. Zagrebelsky-V. Marcenò-F. Pallante, *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., 326.

<sup>98</sup> F. Pallante, *Introduzione*, in P. Gobetti, *Difesa della proporzionale*, cit., 8.-9; Si v. anche il già citato G. Sartori, *Tecniche decisionali e sistema dei comitati*, cit., 22 ss., secondo cui la democrazia come guerra è “un gioco a somma nulla”, mentre la democrazia come trattativa è un gioco a “somma positiva”, come dimostrerebbe, nel caso italiano, la stagione di riforma degli anni '70.

<sup>99</sup> F. Pallante, *Introduzione*, cit., 11.

<sup>100</sup> H. Kelsen, *Democrazia*, Bologna, 2010.

<sup>101</sup> Art. 4 c. 2 l. 28/2000, che cita i sistemi elettorali quale fattore su cui “tarare” l'informazione politica

conflitto e ridurlo al solo momento elettorale, di fatto anestetizzandolo e rendendolo sterile. Da ciò si evince che il sistema elettorale adottato, influenzando l'organizzazione delle forze politiche coinvolte nel momento elettorale, influisce altresì sull'assetto del discorso pubblico: in caso di elezioni di un organo esecutivo, o di sistema elettorale maggioritario segnato da un bipolarismo politico, il *format* del “duello” può essere più facilmente (e auspicabilmente) applicato, così come il criterio matematico delle presenze nelle trasmissioni televisive risulta meno deformante; quando viene eletto un organo legislativo con sistema proporzionale la previsioni di confronti a due diventa invece più problematiche, richiedendo un lavoro non agevole sui sistemi di compensazione<sup>102</sup>, e rendendo in ogni caso insoddisfacente e fittizio il criterio di conteggio quantitativo delle presenze.

Fa sfondo alle riflessioni in materia il fatto che i media tradizionali, pur essendo nel caso della televisione ancora quelli maggiormente diffusi, influiscono sempre meno sulla formazione delle opinioni politiche dei cittadini, che li considerano sempre di più inutili o comunque parziali, ovvero mediati in maniera preconstituita dall'editore o giornalista di turno<sup>103</sup>. Diversi studi settoriali sul punto mostrano come a volte proprio perché non mediata, o perché mediata in maniera apertamente faziosa da *youtuber* o *influencer*, l'informazione non giornalistica o televisiva viene percepita dagli elettori come più trasparente, credibile e diretta. Ciò mostra come sia illusorio pensare che una riforma normativa possa da sola risolvere un problema ampio, che, oltre ai punti già evidenziati<sup>104</sup>, interessa un profondo problema culturale che interessa sia le classi politiche che l'elettorato, ovvero i destinatari della comunicazione politica<sup>105</sup>.

Tirando le fila del discorso emerge che le soluzioni “estreme” o monodirezionali (rendere ancora più rigida e pervasiva la logica della parità di trattamento a livello cronologico da un lato, o lasciare campo libero alle forze politiche, editoriali ed economiche di organizzare i prodotti di informazione e comunicazione politica dall'altro) in tema di *par condicio* lasciano insoddisfatti. La disciplina sulla *par condicio* necessita di un ammodernamento, pur non potendosi allargare acriticamente ai *social network* l'intero complesso normativo in vigore. Ciò richiede un approccio di tipo multidisciplinare, con partico-

---

in tempo di campagna elettorale.

<sup>102</sup> L'AGCOM, nel caso in esame, ci ha provato, mostrando che è su nuovi format giornalistici che probabilmente bisogna riflettere.

<sup>103</sup> Quantomeno nel contesto americano, con riferimento alle elezioni presidenziali del 2024, il *trend* tuttavia sta già cambiando: «Anche i grandi network televisivi, con i loro canali *all news*, hanno mostrato segni di una perdita progressiva e consistente di rilevanza, anche nella fase delle campagne elettorali e delle elezioni, storicamente il momento in cui attirano le maggiori attenzioni e i più consistenti investimenti pubblicitari. Continuano ad avere grandi *audience* nei momenti più importanti della campagna, come i confronti televisivi fra i candidati, ma in generale il loro pubblico è in calo. L'*audience* complessiva dei tre maggiori (nell'ordine Fox News, MSNBC e CNN) è diminuita del 32 per cento rispetto al 2020, scendendo intorno ai 21 milioni nel giorno medio, con cali più consistenti per CNN, che ha perso oltre la metà dei suoi spettatori. Per tutte e tre le televisioni si tratta poi di spettatori particolarmente anziani, con un'età mediana fra i 67 e i 70 anni», Il Post, *Il dibattito sul potere dei giornali dopo la vittoria di Trump*, 14 novembre 2024, e I. Simonetti, J. Flint, *TV Networks embrace their aging audience with a new mantra: age doesn't matter*, in *Wall Street Journal*, 22 maggio 2024.

<sup>104</sup> V. *supra*, par. 3.

<sup>105</sup> Occorre una riflessione anche sulla domanda dell'informazione, come sostenuto da V. Visco Comandini, *Le fake news sui social network*, cit.

lare attenzione al tema della trasparenza, che però potrebbe non essere sufficiente se non “sostenuto” da altri interventi normativi congiunti in tema di pluralismo interno ed esterno, nonché da fattori politici, culturali e sociali, tenendo presente che anche il sistema elettorale adottato influenza la conformità alla disciplina normativa dei *format* di informazione e comunicazione politica che i mezzi di informazione propongono.