



Roberto Borrello*

La legislazione elettorale di contorno**

1.

Ringrazio il comitato organizzatore, che annovera, prima che colleghi, amiche ed amici di lunga data, per avermi dato l'onore ed il piacere di relazionare in questa bella giornata dedicata alla presentazione degli studi in onore di Fulco Lanchester.

Permettetemi, innanzitutto, di rivolgere il mio saluto al Prof. Lanchester, esprimendogli tutta la mia gratitudine ed il mio affetto per essere stato, ed essere tutt'ora, frequentemente, un riferimento per me sul piano accademico ed umano, anche con la sua *viva vox*. Il tutto condividendo il ricordo di Mario Galizia.

Il mio contributo intende soffermarsi, rispetto al tema della presente sessione, su un profilo specifico della problematica generale della c.d. legislazione elettorale di contorno, o come fu definita molti anni fa da Dian Schefold, in una prospettiva di più ampio respiro, della legislazione sulla razionalizzazione del processo politico-democratico.

La posizione strategica di tale legislazione su un piano generale, è sempre stata posta in rilievo nella lucida e tagliente analisi che Fulco Lanchester conduce da svariati lustri sui delicati processi della forma di stato di democrazia pluralista nelle sue declinazioni rappresentativa, diretta e partecipativa, venendo per essa evidenziata la necessità di un intervento riformatore nell'ottica del funzionamento della democrazia italiana e delle profonde trasformazioni in atto della rappresentanza.

In tale intervento rientra, ha avuto modo di sottolineare Lanchester, tra l'altro, quella che egli definisce la oramai annosa questione della comunicazione politica e della eguaglianza delle opportunità fra i concorrenti, anche con particolare attenzione alla delicatissima area delle votazioni deliberative, comprensive del referendum costituzionale oltre che di quello abrogativo.

Tale tema della comunicazione politica ha assunto poi particolare importanza, con riguardo all'impatto che la tecnologia digitale è venuta a determinare su tali processi. È su questo che intendo brevemente soffermarmi.

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato - Università di Siena.

** Contributo redatto in occasione della Giornata di Studi in onore di Fulco Lanchester "*Trasformazioni della rappresentanza tra crisi di regime, integrazione europea e globalizzazione*", svoltasi il 15 giugno 2022 presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione della Sapienza Università di Roma.

2.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 155 del 2002, ha posto in evidenza come il punto archimedeo della disciplina della comunicazione politica non è tanto quello della pari visibilità dei partiti, quanto il “diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino”, che appare ... tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari. Il ns. Presidente Giuliano Amato ha parlato, al riguardo, del valore fondante della sovranità informata e tale valore proprio in questi giorni è venuto in considerazione in ordine alla problematica della comprensibilità dei quesiti referendari.

Nell’approccio al fenomeno appare fondamentale, a mio avviso, considerare che, sul piano ontologico, bisogna distinguere tra : a) flussi provenienti dai soggetti politici (comunicazione politica in senso soggettivo), mediante la quale la politica parla direttamente (o accedendo ai media) per costruire, così, consenso; b) flussi che hanno ad oggetto i soggetti politici (comunicazione politica in senso oggettivo) che sono intesi a narrarli a fini informativi o di manifestazione del pensiero in genere.

Il secondo profilo del fenomeno è quello che ha assunto particolare rilievo, in parallelo all’evoluzione del fenomeno dei media.

Si è passati, infatti, dal modello originario “orizzontale” focalizzato sulla preminenza di una comunicazione politica di tipo soggettivo operante nella forma di un rapporto diretto tra cittadini e soggetti politici secondo un modello di comunicazione “leggera” (agorà, comizi, volantinaggio) , al c.d. modello “verticale”, nel quale si è assistito allo sbilanciamento, nei rapporti tra gli attori, a favore dei media.

Rispetto a tale situazione, la Rete Internet è stata percepita, su un piano generale, come la versione aggiornata e più efficiente, sul piano del grado di diffusione, del richiamato modello orizzontale di comunicazione disintermediata. Tale immagine è stata, in realtà, quella della fase primigenia della Rete, del c.d. Web 1.0, in cui sembrava realizzata una forma di ottimale pluralismo delle voci, in cui ogni utente era contestualmente soggetto attivo e passivo di comunicazione. Ma già con il successivo stadio del Web 2.0, si è avuta l’emersione del ruolo degli intermediari nella ricerca e diffusione dei contenuti e soprattutto con la genesi del Web 3.0 si è realizzato l’accumulo (in continua crescita) dei Big Data e la loro gestione occulta anche mediante l’utilizzo dell’Intelligenza Artificiale (A.I.), con un’accentuazione del ruolo dominante del gruppo ristretto dei titolari delle piattaforme, anche sul piano del controllo sostanziale dei contenuti presenti nei profili degli utenti.

L’immagine idilliaca di una moderna agorà globale, è stata, quindi, gradualmente, offuscata dai ben noti fenomeni della tendenza alla chiusura degli utenti nelle bolle (*filter bubble*), della polarizzazione delle opinioni, delle *fake news*, dell’utilizzo fraudolento di dati personali connessi all’uso dei social per profilazioni e conseguenziale condizionamento mirato di ciascun singolo utente. L’essere umano, in tal modo, come è stato efficacemente evidenziato dal filosofo Luciano Floridi, diviene una *human interface* tra determinati soggetti e determinate utilità (denaro, dati personali, consenso, voti).

3.

È nei confronti di tale complesso scenario che vengono a porsi le nuove sfide a cui è chiamata a confrontarsi la regolazione del fenomeno, al di fuori della tradizionale morfologia dei media di tipo editoriale (nei quali la regolazione si basa sulla esigenza di far accedere la politica al mezzo per esprimere contenuti ed a stabilire regole di equo trattamento informativo quando la politica è oggetto di attività editoriale).

Sotto tale profilo, se nel mondo digitale, le prime forme di comunicazione utilizzate dai soggetti politici (*e-mail*, siti *web*, *blog*) davano la speranza della realizzazione di una vera “democrazia continua”, sul piano della circolazione di idee ed opinioni, per usare il termine di Stefano Rodotà, contrapposta alla tradizionale democrazia “intermittente”, l’avvento dei social in forma oligopolistica, quali Facebook, Instagram, Twitter, è venuto a mutare profondamente il quadro di riferimenti. Come ha più volte ricordato l’amico Francisco Balaguer, attento studioso di tali temi, i social network hanno suscitato grandi aspettative in relazione alla promozione dei processi democratici, specie di fronte ai regimi dittatoriali, ma tali aspettative sono state deluse, quando hanno iniziato ad essere gestiti dalle grandi società tecnologiche.

In effetti tali piattaforme oligopolistiche a dimensione globale, si autoqualificano, come neutrali creatrici di tecnologie e servizi che, come troviamo nei loro documenti on line, “consentono agli utenti di connettersi fra di loro, creare community e far crescere le aziende”, per far sì che le persone possano “esprimersi apertamente sui temi che hanno a cuore, anche se alcune persone potrebbero essere in disaccordo o trovarli discutibili”.

Rispetto al rapporto con la politica, il social network assume, quindi, di esercitare la libertà di iniziativa economica, mettendo a disposizione spazi per la comunicazione politica, senza pretendere a sua volta di intervenire con una propria linea nell’espressione di quello che la nostra Corte ha definito il pluralismo delle voci e senza potere essere costretta, di conseguenza, a subire obblighi di pluralismo interno, come servizio pubblico in senso oggettivo.

A fronte di tale narrazione, le sopra rilevate forme di condizionamento del pensiero veicolato e dei loro autori, anche attraverso il c.d. potere di censura e di esclusione (*social media censorship* e *social media banning*), sono idonei a produrre, in un settore delicato come quello della comunicazione politica, quegli effetti finali di “suggestione”, di cui aveva parlato sempre la nostra Corte costituzionale nei confronti del mezzo radiotelevisivo, operanti sulla sovranità informata.

Accanto a questa situazione, che prefigura la possibilità di emersione di poco trasparenti espressioni di comunicazione politica oggettiva da parte dei soggetti digitali, sussiste anche la non meno delicata situazione dell’uso da parte dei soggetti politici di forme di espressione diretta di comunicazione politica (in senso soggettivo) di tipo pubblicitario, avente la connotazione di quella banalizzazione di pensiero, bandito per la radiotelevisione dalla legge n. 28 del 2000, ma ora amplificata da un confezionamento operato su misura per ciascun singolo utente (cittadino ed elettore), grazie al c.d. *microtargeting* e ai *big data*, senza limiti qualitativi e quantitativi, a detrimento dei tradizionali canali comunicativi, con costruzione di visioni parziali e distorte.

La risposta alla inquietante evoluzione di questo snodo cruciale dei meccanismi di “facilitazione” del funzionamento della democrazia, non può che essere, come ha ricordato,

facendo riferimento alle luci ed ombre della democrazia digitale, lo stesso Fulco Lanchester, un saldo richiamo ai principi del costituzionalismo originario, nel suo eterno significato di limite al potere a tutti i livelli, nella specie rappresentati dalla garanzia del pluralismo informativo e dell'equa competizione democratica.

Le risposte sono ancora in itinere, a vari livelli. Al livello nazionale, le discipline pensate per la comunicazione politica sui mezzi tradizionali appaiono inadatte, specie sulla base di una loro acritica estensione.

A livello europeo, emergono forme di disciplina basate su meccanismi di autoregolamentazione indotta e controllata ab extra, per ora tarate sul profilo della trasparenza e quindi della riconoscibilità dei caratteri del tipo di comunicazione, nel campo della comunicazione di tipo soggettivo, nonché i problematici interventi in materia di disinformazione e fake news.

Chiudo segnalando una prospettiva (risalente ad un giovane internazionalista dell'Università di Leiden in Olanda, Barrie Sander) che invoca come *extrema ratio* l'applicazione delle convenzioni internazionali sui diritti umani nei confronti di tali soggetti transnazionali, dinanzi alle difficoltà palesate dallo strumentario messo in campo dai singoli ordinamenti statali. I grandi attori del *web*, titolari di posizioni dominanti di natura economica (poteri privati), sono tenuti a rispettare, quali soggetti a dimensione internazionale-globale, quantomeno quelle regole che nel tempo hanno stabilizzato un nucleo inderogabile di tutela della persona umana, altrettanto globale rispetto all'area di azione delle piattaforme digitali.

Qualsiasi sia la risposta, occorre comunque agire, si ripete, come ci mette in guardia, come sopra evidenziato, il nostro festeggiato Fulco Lanchester, tenendo sempre la barra dritta nella navigazione, con lo sguardo rivolto alla costellazione del costituzionalismo in queste acque procellose e insidiose, dove si ode il canto ammaliante di innumerevoli sirene.