



Roberto Borrello*

La *par condicio* nella campagna elettorale delle elezioni politiche del 25 settembre 2022: profili generali e alcuni casi specifici **

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Temi e problemi della *par condicio* radiotelevisiva. – 2.1. La problematica della distinzione tra informazione e comunicazione politica in senso stretto – 2.2. La prassi applicativa rispetto alla problematica in esame, nell’ambito della campagna elettorale delle elezioni politiche del 2022. – 2.3 Due casi in particolare: il mancato confronto radiotelevisivo Letta-Meloni e l’intervista a Henri Lèvy nell’ambito della trasmissione “La Torre ed il Cavallo” – 3. La comunicazione politica in Rete – 3.1 Profili generali. – 3.1.1. Il profilo dell’accesso e dell’utilizzo della Rete da parte dei soggetti politici – 3.1.2. Il profilo dell’informazione sulla politica e sui soggetti politici in Rete – 3.1.3 Le attuali risposte ordinamentali al fenomeno nelle sue complesse articolazioni – 3.1.3.1 Il quadro eurounitario – 3.1.3.2. Il quadro nazionale: le tendenze espresse in alcune esperienze europee e in quella italiana – 3.2 La comunicazione politica in Rete e la campagna elettorale 2022. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

La tornata elettorale appena conclusa ha presentato numerosi spunti interessanti per la riflessione costituzionalistica.

Come è noto, il *corpus* normativo, che nel suo complesso presiede allo svolgimento delle elezioni, si definisce legislazione elettorale in senso lato, comprendendo anche la c.d. legislazione elettorale di contorno, disciplina destinata a realizzare, in modo collaterale e sinergico, le più eque ed efficienti condizioni di effettuazione del voto in senso stretto, così come effettuato mediante una determinata formula elettorale¹.

In questa sede mi soffermerò su un profilo specifico della legislazione elettorale di contorno, quello della regolazione della comunicazione politica, prendendo spunto dalla casistica emersa nella trascorsa campagna elettorale.

* Professore ordinario di diritto pubblico comparato - Università degli studi di Siena.

** Intervento al Convegno *La legislazione elettorale in Italia 2022* – 5 ottobre 2022 – Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione – Sapienza Università di Roma.

¹ Vedi per tutti, F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale in senso stretto dal “Porcellum” all’ “Italicum”*, in *Dem. Dir.*, 2015, 15.

La comunicazione politica è caratterizzata, da tempo, da una fase di transizione², intendendosi con tale termine, in una accezione dinamica, “una modifica in corso, un mutamento in atto, un tragitto non ancora completato, né esattamente predeterminabile”³. In particolare, è stato l’erompere della rete digitale a determinare l’innescò di tale fenomeno, essendosi realizzato su di essa, rispetto ai mezzi tradizionali, quali la radiotelevisione e la stampa, il trasferimento di una parte cospicua dei processi comunicativi.

Partendo da questa prospettiva, la mia analisi procederà nell’esame di quelli che, come è stato affermato in dottrina, possiamo definire problemi vecchi e nuovi della *par condicio*⁴, così come si sono manifestati in questa campagna elettorale, nel settore consolidato della normativa radiotelevisiva e nella prospettiva ancora incerta della regolazione della rete digitale.

2. *Tem e problemi della par condicio radiotelevisiva*

Per quanto riguarda il primo ambito, va ricordato, in via di premessa generale, che la “pesante” regolamentazione della c.d. *par condicio* radiotelevisiva nasce dalla necessità di contrastare gli effetti impattanti, sui principi costituzionali dello Stato di democrazia pluralista, di un modello di radiotelevisione che si è affermato, storicamente, a partire dagli anni sessanta dello scorso secolo, connotato da un consolidato ed innato status di medium “forte” per antonomasia, nella sua configurazione generalista di *free-Tv*, caratterizzata dalla trasmissione di contenuti irradiati in modo unilaterale, con recezione passiva da parte del destinatario. Tale connotato è stato posto alla base della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana che ha fatto riferimento alla “notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell’ambito sociale attraverso la diffusione nell’interno delle abitazioni e per la forza suggestiva della immagine unita alla parola”, a partire dalla sent. n. 148 del 1981⁵.

Nonostante vi sia stata una rilevante evoluzione tecnologica nel settore radiotelevisivo, in questi anni (aumento dei canali grazie al digitale, tv a pagamento *on demand*, ecc.), la televisione generalista, collocata nella logica della comunicazione verticale, occupa ancora nel contesto italiano, un posto importante nelle dinamiche dei processi di comunicazione politica, come attestato in vari report ufficiali recenti⁶, da ultimo, su un piano generale, nella Relazione annuale dell’AGCom presentata nel 2022⁷, nella quale si afferma che “[q]uesti andamenti non hanno tuttavia alterato la rilevanza della televisione nel sistema dell’informazione, sia nella numerosità della platea che vi accede per finalità informative, sia nel valore dei ricavi realizzati, che, come abbiamo visto (Grafico 2.1.2), mantengono il primato”.

² Vedi R. BORRELLO, *La comunicazione politica in transizione e la persistente centralità della par condicio radiotelevisiva*, in *Lo Stato*, 15-2020, 11 ss.

³ Cfr. V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, 3-2014, 3.

⁴ Vedi in tal senso il contributo di O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi “vecchi” e “nuovi” ma, per ora, tutti attuali*, in *Media Laws*, 3-2019, 92 e ss.

⁵ Si consenta il rinvio, anche per ulteriori riferimenti, ancora a R. BORRELLO, *La comunicazione politica in transizione...*, cit., 13.

⁶ Vedi la Relazione annuale per il 2018, 105 ss.; il Rapporto sul consumo di informazione (febbraio 2018) a cura del Servizio Economico-Statistico dell’AGCom, il Rapporto «Comunicazione e media» del 55° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese/2021.

⁷ Reperibile sul sito www.AGCom.it, 45 e ss.

Quindi, a fronte della presenza di un costante dibattito sulla pretesa obsolescenza della normativa sulla par condicio per il mezzo radiotelevisivo, tale da legittimare, secondo alcuni, il suo totale smantellamento⁸, l'approccio dovrebbe, invece, essere ispirato ad una certa prudenza, che consiglierebbe, da un lato, una riflessione sulle criticità sussistenti, ma, dall'altro, di lasciare l'impianto fondamentale della normativa vigente, sul quale operare, tuttavia, eventuali aggiornamenti, modifiche, integrazioni ed anche modalità applicative diverse⁹.

Fatta questa premessa, si può rilevare che la regolamentazione della campagna elettorale 2022 ha riproposto, in primo luogo, su un piano più ampio, un tema cruciale: il conseguimento della effettiva distinzione tra comunicazione politica in senso stretto e informazione, soprattutto sotto il profilo della valorizzazione della specificità della seconda. Rispetto a tale tema verranno esaminati sia i regolamenti elettorali adottati dall'AGCom e dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (d'ora in poi CIVS), sia alcuni atti, a carattere generale, che hanno disposto il riequilibrio dell'informazione nei notiziari durante la campagna elettorale, sia infine, alcuni casi coinvolgenti l'applicazione concreta della normativa in esame in sede sanzionatoria-ripristinatoria.

In secondo luogo, saranno oggetto d'attenzione due casi specifici che sono stati sottoposti all'esame dell'Autorità, riguardanti anche altri profili della disciplina riguardante il mezzo radiotelevisivo.

2.1 La problematica della distinzione tra informazione e comunicazione politica in senso stretto

Per quanto riguarda la problematica informazione/comunicazione politica radiotelevisiva, non si può fare a meno, preliminarmente, di ricostruire, sia pure per somme linee, l'intricato contesto in cui essa si iscrive.

Si tratta di un quadro reso complesso da una serie di stratificazioni normative, che non hanno proceduto sulla linea di una piena coerenza. Rispetto a tale quadro, si assiste ad una singolare situazione di sostanziale difformità tra l'orientamento ricostruttivo generale delineato dalla Corte costituzionale e l'attività di implementazione-attuazione della normativa attuata dall'AGCom (legittimata, per altro, entro una certa misura, dalla giurisprudenza del giudice amministrativo).

La Corte costituzionale con la sentenza n. 155 del 2002 ha avuto modo di porre in risalto la necessità di differenziare la regolazione di tali due fondamentali moduli comunicativi. Essi, in effetti, hanno distinte caratterizzazioni ontologiche: a) la politica accede al mezzo, venendo data la possibilità di parlare in contraddittorio (trasmissioni di comunicazione politica in senso stretto, differente dai messaggi politici autogestiti, nei quali parla senza contraddittorio); b) la politica

⁸ Si consenta ancora il rinvio a R. BORRELLO, *La comunicazione politica in transizione...*, cit., 12 e ss.

⁹ Cfr. in tal senso il discorso tenuto dal Presidente AGCom Lasorella, in occasione della presentazione della Relazione annuale al Parlamento 2022, cit., il cui testo è riportato alla pagina *web* <https://www.AGCom.it/documents/10179/27251843/Documento+generico+29-07-2022+1659104951729/001bb242-891b-44b8-b103-60291620e785?version=1.0>, 14, nel quale si afferma che "È oramai opinione comune che la legge del 2000 sia da aggiornare e da adeguare, ma, ovviamente, fino alla sua modifica, l'Autorità continuerà a garantirne l'attuazione".

viene narrata dal mezzo radiotelevisivo per il tramite di chi opera nelle varie tipologie di servizi di media audiovisivi ora esistenti, sulla base di un certo indirizzo editoriale (trasmissioni di informazione).

Per la comunicazione politica, in senso stretto, vi è un problema di trattamento equo nell'accesso al mezzo, mentre, per l'altra tipologia, un problema di obiettività e completezza nel trattamento della politica da parte dei titolari del mezzo. Quindi, da un lato, far conoscere ai cittadini-elettori le voci della politica nella loro genuina espressione di "parte", dall'altro fornire agli stessi una ricomposizione di tali voci in un quadro ragionato, costruito da soggetti qualificati sul piano professionale.

Sulla base della disciplina vigente nell'ordinamento italiano, tale secondo profilo della comunicazione politica in senso lato, rappresenta, per quanto riguarda i soggetti privati, la sede di espansione, a carattere, occorre dire, residuale, della libertà di manifestazione del pensiero nel settore politico, a fronte del "sacrificio" imposto a tali soggetti, della facoltà (compresa nella libera determinazione editoriale, riconducibile sempre all'art. 21 Cost. ed anche all'art. 41 Cost. riguardo i risvolti economici di tale scelta) di scegliere a quali voci della politica dare risalto, dandogli accesso al mezzo. Tale aspetto è diventato, grazie alla legge n. 28 del 2000, oggetto di una preventiva ripartizione matematica dei tempi, delineata, secondo i criteri generali fissati dalla legge, dall'AGCom e dalla CIVS, come già rilevato, mediante appositi regolamenti, dando appunto luogo a quelli che sono diventati distinti moduli comunicativi: la comunicazione politica in senso stretto e i messaggi politici autogestiti senza contraddittorio.

La Corte, nella citata sentenza, ha fatto riferimento, per tale residua parte della libertà in questione, alla tutela dell' "identità politica delle singole emittenti private" e della possibilità data ad esse "... di fare emergere, anche attraverso le proprie analisi e considerazioni di ordine politico, l'immagine propria di un'impresa di tendenza"¹⁰. Tale impostazione appare coerente con quella pluridecennale giurisprudenza della stessa Corte costituzionale in materia di sistema radiotelevisivo misto¹¹, sulla base della quale per la Rai dovrebbero valere permanentemente i vincoli funzionali (ora connessi a un "servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale generale", come si esprime la vigente normativa del c.d. TUSMA¹²), in materia di obiettività, completezza ed indipendenza dell'informazione, mentre i soggetti privati sarebbero condizionati, nella forma sopra specificata, solo nel periodo elettorale, restando, nel periodo ordinario, vincolati

¹⁰ Corte Cost., sent. n. 155 del 2002, par. 2.2 del Considerato in Diritto.

¹¹ V., fondamentalmente le sentenze n. 112 del 1993, n. 420 del 1994, n. 284 del 2002 e, ovviamente, la n. 155 del 2002. V. in dottrina la pregevole ricostruzione di M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in R. NANIA e P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, II ed., Torino, Giappichelli, 2006, 582. Ci si consenta anche di rinviare su tali aspetti, con riferimenti, a R. BORRELLO, *Il canone radiotelevisivo ancora dinanzi alla Corte: l'ennesimo capitolo della storia di un tributo controverso*, in *Giur. cost.*, 2002, 2049 e ss.

¹² Vedi il Titolo VIII (Servizio pubblico generale radiotelevisivo e disciplina della concessionaria), artt. 59 e ss. del TUSMA-Testo Unico Servizi Media Audiovisivi, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato).

all'osservanza dei meri limiti attinenti alla libertà di informazione, intesa come cronaca e critica (buon costume, onore, reputazione, riservatezza, identità personale ecc.¹³).

Per garantire lo statuto costituzionale dell'informazione radiotelevisiva nel settore politico, così come ora delineato, la Corte ha individuato due punti fermi, da ritenere entrambi necessari e non alternativi tra loro: a) sulla base dell'art. 2, comma 2, della legge n. 28 del 2000¹⁴, ai programmi di informazione occorre evitare che “possano essere imposti limiti, che derivino da motivi connessi alla comunicazione politica”¹⁵; b) le limitazioni riguardanti le trasmissioni di informazione (per altro circoscritte, come detto, al c.d. periodo elettorale per i soggetti privati: art. 5 comma 1 della legge n. 28 del 2000¹⁶) devono essere finalizzate 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”, sottintendendo, al di fuori di tale profilo specifico, la massima espansione della libertà di manifestazione del pensiero per le emittenti private (oggi prestatori di servizi di media audiovisivi).

Ebbene, rispetto al quadro qui delineato, l'AGCom ha assunto un diverso orientamento, sia per quanto riguarda il profilo della necessaria distinzione del ruolo del pubblico e del privato nell'attuazione del pluralismo informativo, sia per quanto riguarda quello, collocato all'interno della normativa sulla par condicio, della distinzione tra informazione e comunicazione.

Quanto al primo profilo, si è assistito a quello che potremmo definire un processo di criptofunzionalizzazione dell'attività radiotelevisiva, da chiunque svolta, iniziato dall'AGCom con due decisioni, in sede sanzionatoria, risalenti al 2003¹⁷.

Tali decisioni contenevano una operazione esegetica basata su due passaggi fondamentali: 1) la normativa della legge n.28 del 2000 va integrata con i principi delle leggi di sistema in materia radiotelevisiva; 2) tali principi esprimerebbero, a partire dalla legge Mammi, la n. 223 del 1990¹⁸, una considerazione unitaria dell'attività radiotelevisiva, come servizio pubblico, connotata da

¹³Ci si riferisce, ovviamente, al filone inaugurato dalla sentenza del “decalogo” (Cass. I civ., sent. 18 ottobre 1984, n.5259) e più volte confermato con ulteriori specificazioni (v. ad es. Cass. civ. Sez. III, 17 marzo 2010, n. 6490 e Cass. civ. Sez. III, 19 gennaio 2007, n. 1205).

¹⁴ Che stabilisce espressamente che le disposizioni che regolano la comunicazione politica radiotelevisiva “non si applicano alla diffusione di notizie nei programmi di informazione”.

¹⁵ Sent. n. 155 del 2002, *lc. cit.*

¹⁶ “La Commissione e l'Autorità, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, definiscono, non oltre il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali, i criteri specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti radiotelevisive private nei programmi di informazione, al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione”.

¹⁷ Vedi le delibere n.90/03/CSP e n. 91/03/CSP del 15 maggio 2003. Vedi anche, a ridosso, la decisione n.215/04/CSP del 22 luglio 2004

¹⁸ La successiva entrata in vigore della legge 3 maggio 2004, n.112 (c.d. legge Gasparri) e, a seguire, del Testo Unico della Radiotelevisione, approvato con d. lgs. n. 177 del 2005 (in particolare l'art. 7 comma 1) che affermava che “(l')attività di informazione radiotelevisiva, da qualsiasi emittente o fornitore di contenuti esercitata, costituisce un servizio di interesse generale”: vedi ora l'art. 4 e l'art. 6 comma 1, lett. c del TUSMA del 2021, *cit.*), venivano considerate dall'AGCom come la definitiva coonestazione della propria impostazione intesa a considerare sotto una specie unitaria l'informazione privata in materia politica, rispetto a quella pubblica, con la consequenziale necessità di dovere applicare ai privati, anche in periodo non elettorale, l'art. 5 comma 1 della legge n. 28 del 2000, in termini di “parità di trattamento” “obiettività” “completezza” e “imparzialità” dell'informazione. Ciò ha portato all'adozione della delibera, ancora in vigore (1 febbraio 2006, n. 22/06/CSP), in materia di “Disposizioni applicative delle norme e dei principi vigenti in materia di comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione nei periodi non elettorali”, subito implementata con la delibera 22 febbraio 2007 n.22/07/CSP “Richiamo all'osservanza dei principi vigenti in materia di parità di accesso ai mezzi d'informazione nei periodi non elettorali”, entrambe giudicate legittime dal giudice amministrativo (sentt. TAR Lazio, sez. III ter, 22 giugno 2006, n. 5038 e 2 agosto 2006, n. 6832).

vincoli permanenti in tema di indipendenza, obiettività e completezza, sia per i soggetti pubblici che per quelli privati¹⁹.

Quanto al secondo profilo, la valutazione dell'attività informativa è stata condotta e continua ad essere condotta dalla Autorità, specie a partire dalla fine del primo decennio del nuovo secolo, attraverso l'utilizzo di criteri che non sembrano valorizzare la necessaria distinzione con la comunicazione politica, ma tendono, anzi ad una loro assimilazione.

Al riguardo va ricordato che l'emersione di tali criteri costituisce il precipitato di un processo complesso ed articolato anche sul piano temporale, che coinvolge, sulla base di un quadro legislativo fondamentalmente vago, le più volte menzionate fonti normative attuative, alla cui definizione concorre anche il Parlamento, tramite la più volte menzionata Commissione e tutta una serie di atti implementativi, riferiti sia al periodo ordinario che al periodo elettorale.

Tale processo si è originato nell'ambito della delineazione della disciplina del c.d. periodo ordinario (intercorrente nei periodi non interessati da procedimenti elettorali), effettuata da parte dell'Autorità mediante la delibera 1 febbraio 2006, n. 22/06/CSP, con la quale è stata realizzata la sopra rilevata, permanente estensione della normativa prevista per il servizio pubblico radiotelevisivo all'emittenza privata. In tale delibera, pur richiamando, sul piano generale ed astratto, una ampia declinazione dei principi che riguardano l'informazione²⁰, si è poi fatto riferimento, a livello concreto, ad un unico criterio, sostanzialmente disallineato dai principi evocati: l' "equilibrio delle presenze" assicurato alla platea dei soggetti politici più rappresentativi²¹.

Tale disallineamento sembra sussistere, in ragione delle sopra rilevate diversità strutturali dell'informazione rispetto alla comunicazione politica.

Come si accennava più sopra, tali trasmissioni non sono destinate a consentire il diretto contatto, via radiotelevisione, tra soggetti politici e cittadini, ma a fornire notizie sulla politica come scenario complessivo da ricostruire nelle sue varie articolazioni (chi fa e dice cosa), non solo riferendo fatti, ma anche effettuando analisi, valutazioni e commenti (soddisfacendo quella finalità dell'informazione che è insita nella sua stessa etimologia, quale traslato di dare "forma", nel senso di arricchire, istruire il destinatario, attraverso la conoscenza trasferita). Per realizzare tale obiettivo, si possono adottare diverse tecniche comunicative sul piano narrativo, da quelle più semplici, come la lettura da parte di uno *speaker* di un testo scritto contenente le informazioni,

¹⁹ Su tali profili si consenta il rinvio a R. BORRELLO, A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico in Italia*, volume I, *Premesse generali e di diritto comparato-La disciplina dei periodi ordinari*, Rimini, Maggioli, 2019, 141 e ss.

²⁰ Art. 2 comma 1 delibera 22/06/CSP: "[t]utte le trasmissioni di informazione, compresi i telegiornali, le rubriche e le trasmissioni di approfondimento devono rispettare i principi di completezza e correttezza dell'informazione, obiettività, equità, lealtà, imparzialità, pluralità dei punti di vista e parità di trattamento".

²¹ Il comma 2 dell'art. 2 cit. dispone che "Nei programmi di informazione e di approfondimento l'equilibrio delle presenze deve essere assicurato durante il ciclo della trasmissione, dando, ove possibile, preventiva notizia degli interventi programmati". Il comma 3 introduce la nozione di periodo pre-elettorale (compreso, nell'ultima fase del periodo ordinario, tra il trentesimo giorno precedente la data prevista per la convocazione dei comizi elettorali fino a quest'ultima: vedi comma 5 dell'art. 2 cit.), stabilendo che nel suo ambito l'equilibrio delle presenze deve essere osservato con particolare cura in modo da assicurare, con imparzialità ed equità, l'accesso a tutti i soggetti politici nonché la parità di trattamento nell'esposizione delle proprie opinioni e posizioni politiche, realizzando l'equilibrio tra i diversi schieramenti. I soggetti politici ai quali deve essere assicurata una equa presenza sono, ai sensi del comma 4: a) le forze politiche che costituiscono un autonomo gruppo in almeno un ramo del Parlamento nazionale; b) le forze politiche che, pur non costituendo un autonomo gruppo in uno dei due rami del Parlamento nazionale, siano rappresentate nel Parlamento europeo.

a quelle più complesse, che prevedono la riproduzione delle opinioni dei soggetti politici protagonisti delle vicende che vengono riferite e commentate nel contesto informativo (interviste -in diretta o registrate-, spezzoni di comizi o eventi in cui sono state fatte dichiarazioni ecc.), realizzando quella che è una “presenza” in immagine e voce del soggetto politico stesso.

E’ in tale ultimo contesto che si svela il passaggio più delicato, rispetto alla questione in esame, in quanto non si può valutare l’idoneità della trasmissione informativa a conseguire le finalità che le sono proprie, avendo riguardo al profilo della presenza in sé del soggetto politico. Ciò che occorre effettuare è la verifica della proporzionalità e della congruità di tale presenza rispetto allo scopo informativo. Occorre tenere conto al riguardo del chiaro disposto dell’art. 1, comma 5 della legge 10 dicembre 1993 n. 515²², che stabilisce²³ che, nelle trasmissioni informative, la presenza di soggetti politici ed istituzionali deve essere limitata “esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l’imparzialità dell’informazione”.

Ciò significa che, ad esempio in un telegiornale, il coinvolgimento di soggetti politici o istituzionali, attraverso la loro *viva vox* e la loro immagine, è consentito per realizzare una idonea informazione, in quanto tali soggetti sono implicati in una notizia da trattare in modo completo ed obiettivo.

La valutazione di tale necessità appare in linea con quanto disposto dall’art. 5 della legge n. 28 del 2000, in ordine all’obiettivo di evitare una possibile “influenza, anche ‘in forma surrettizia’, sulle libere e consapevoli scelte degli elettori”, che si realizzerebbe ove la presenza fosse disancorata dallo scopo informativo, traducendosi, in buona sostanza, nel fornire una anomala possibilità di propaganda.

La considerazione della presenza in sé introduce invece la logica che presiede, per come già accennato, alla regolazione delle ben differenti trasmissioni di comunicazione politica in senso stretto, nelle quali la finalità è quella della diretta espressione delle opinioni e valutazioni da parte dei soggetti politici²⁴.

La non condivisibile impostazione in esame è stata, poi, confermata dall’AGCom nel 2008, in sede di adozione dei regolamenti relativi alle elezioni politiche²⁵, laddove nel 2010, la sostanziale assimilazione tra comunicazione politica in senso stretto ed informazione è stata addirittura

²² Come modificato dall’art. 5 comma 4 della legge n. 28 del 2000.

²³ A partire dalla data di convocazione dei comizi per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e fino alla chiusura delle operazioni di voto.

²⁴ Appaiono più coerenti, in questa prospettiva, i regolamenti adottati dalla CIVS e dall’AGCom per le elezioni del 2006, i quali avevano stabilito il rilievo della “presenza” per i programmi di approfondimento informativo, “qualora in essi assuma carattere rilevante l’esposizione di opinioni e valutazioni politiche”. Ma ciò equivaleva ad affermare che tali trasmissioni, formalmente informative, erano sostanzialmente di comunicazione politica, dovendosi applicare, di conseguenza, i relativi criteri.

²⁵ Vedi l’art. 5, c. 2, delibera n. 33/08/CP (per la fase anteriore alla presentazione delle candidature) e l’art. 7, c. 2, delibera n. 42/08/CSP, che individuava nelle liste, i soggetti destinatari della garanzia di equa “presenza”, dopo la presentazione delle candidature. Tali delibere sono state per altro oggetto di impugnazione, ma la loro legittimità è stata confermata (vedi le ordinanze cautelari del TAR Lazio n. 01179/2010 e n. 01180/2010 del 12 marzo 2010, pronunciate sui ricorsi proposti dalla società Telecom Italia Media Spa e dalla società Sky Italia Srl). Su tali profili vedi R. BORRELLO e A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico*, cit., 151 ss. ed O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social...*, cit., 100 ss. Disposizioni analoghe erano state dettate, nel contempo, dalla CIVS nei regolamenti riguardanti le elezioni politiche del 2008, nei quali si stabiliva che “Nel periodo di vigenza della presente delibera, i notiziari diffusi dalla Rai, e tutti gli altri programmi a contenuto informativo, debbono garantire la presenza dei soggetti politici di cui all’art. 3, comma 2” (art. 4, comma 2 del regolamento del 20 febbraio 2008, richiamato anche dall’art. 6 del Regolamento del 28 febbraio 2008).

formalizzata, dopo l'adozione, da parte della CVIS del Regolamento 9 febbraio 2010 sulle elezioni regionali, che all'art. 6 comma 4 aveva stabilito che alle trasmissioni di informazione si applicano le regole sulla comunicazione politica nel periodo elettorale. Tale stessa logica era stata seguita dall'AGCom con la delibera n. 25/10/CSP, poi annullata dal giudice amministrativo²⁶.

Nello stesso anno 2010, l'attenzione espressa dall'AGCom sul profilo della garanzia di equa visibilità in sé dei soggetti politici, come punto focale delle trasmissioni di informazione, ha trovato un ulteriore momento di sottolineatura, attraverso la consacrazione della centralità del parametro del “tempo di parola” e cioè “il tempo in cui il soggetto politico/istituzionale parla direttamente in voce” nei notiziari e nei programmi extra TG²⁷.

La rilevanza di tale criterio è stata fissata, per i telegiornali diffusi dalle reti televisive nazionali, nella delibera n.243/10/CSP²⁸ nella quale è stato specificato che, la rappresentazione delle diverse posizioni politiche, pur non essendo regolata, a differenza della comunicazione politica, dal criterio della ripartizione matematicamente paritaria degli spazi attribuiti, deve conformarsi al criterio della parità di trattamento²⁹. L'obiettivo, secondo l'AGCom, è quello di “far conoscere le posizioni politiche espresse da tutti i soggetti politici e istituzionali e favorire la libera formazione delle opinioni”³⁰. A tale riguardo, secondo l'Autorità, appare opportuno attribuire, appunto, peso prevalente³¹ al parametro costituito dal “tempo di parola”, al fine della valutazione del rispetto del pluralismo politico e istituzionale nei telegiornali, quale “indicatore più sintomatico del grado di pluralismo”³².

Tale peso prevalente è stato poi definitivamente consacrato dal regolamento elettorale AGCom, relativo alle elezioni politiche del 2018³³, nel quale è stata sottolineata altresì l'importanza della sinergia con l'attività di monitoraggio delle trasmissioni televisive che l'AGCom effettua, tramite soggetti esterni, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera b, n. 13, della legge 31 luglio del 1997, n. 249. Tale monitoraggio, in origine rilevante per i direttori responsabili dei programmi di informazione, chiamati sulla base di esso, a tarare il trattamento dei soggetti

²⁶ L'art. 6 comma 5 addirittura stabiliva, tout court, che “Le trasmissioni di informazione, con l'eccezione dei notiziari, a partire dal decorrere del termine ultimo per la presentazione delle candidature, sono disciplinate dalle regole proprie della comunicazione politica”. A seguito di ricorsi in sede giurisdizionale amministrativa, la norma è stata, per altro, eliminata con l'adozione della delibera correttiva 31/10/CSP.

²⁷ Per programmi extra-tg si intendono i programmi riconducibili alla responsabilità di una testata giornalistica, come indicato, da ultimo, a p. 7 delle Tabelle relative al pluralismo politico-istituzionale in televisione- Elezioni politiche 2022-18-23 settembre 2022.

²⁸ La definizione risale fin dai primi documenti che hanno pubblicato i dati di monitoraggio delle trasmissioni ai fini della verifica del pluralismo politico e sociale, comparsi sul sito www.agcom.it a partire dal 2007 (dati 1-31 dicembre 2007) nei quali si sono anche specificate le nozioni, ora sussidiarie, di “tempo di notizia” (il tempo dedicato dal giornalista all'illustrazione di un argomento/evento in relazione ad un soggetto politico/istituzionale) e “tempo di antenna” (il tempo complessivamente dedicato al soggetto politico-istituzionale ed è dato dalla somma del “tempo di notizia” e del “tempo di parola” del soggetto).

²⁹ Il quale va inteso “nel senso che situazioni analoghe debbano essere trattate in maniera analoga,” (Delibera n. 243/10/CSP, cit., 3).

³⁰ Ivi.

³¹ Va precisato che si utilizza il termine “prevalente”, in quanto l'AGCom, specie in passato, ha utilizzato in alcune occasioni criteri di valutazione più aderenti alla natura delle trasmissioni di informazione, ma il tempo di parola, appare è quello ormai nettamente dominante: sul punto vedi O. GRANDINETTI, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi più recenti*, in M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Il Diritto dell'Informazione. Temi e problemi*, Modena, Mucchi Editore, 218.

³² Ivi. Vedi anche l'art. 2, nel quale, pur facendosi riferimento al comma 1 all'uso del tempo di parola per i periodi ordinari, nel comma 2 si richiama indirettamente lo stesso criterio anche per i periodi elettorali, attraverso il riferimento alla parità di trattamento dei soggetti politici sul piano della conoscibilità delle loro posizioni.

³³ Vedi delibera n. 1/18/CONS.

politici presenti nelle trasmissioni³⁴, è stato fatto oggetto di una disposizione specifica del regolamento in oggetto, divenendo il fulcro, specie nei dati relativi al tempo di parola, della valutazione complessiva del pluralismo nelle trasmissioni informative³⁵

Per completare il quadro, occorre tenere anche conto che l'orientamento ora ricostruito è stato oggetto di una revisione critica, da parte del giudice amministrativo di primo e secondo grado, in alcune sentenze del 2014, che hanno sostanzialmente messo in luce la rilevata necessità di valutare la presenza del soggetto politico non in sé, ma collegandola alla finalità informativa in concreto perseguita³⁶. Una “sovrarappresentazione” del maggior partito della coalizione di centro-sinistra in due programmi di approfondimento informativo, è stata giustificata attraverso il richiamo alla necessità di utilizzare un criterio diverso da quello numerico-quantitativo presente nelle decisioni dell'AGCom oggetto di impugnazione, proprio in relazione alla connotazione delle trasmissioni incriminate, come correlate ai “temi dell'attualità della cronaca”. Nelle sentenze in esame viene sottolineato proprio il, più volte qui paventato, pericolo di far coincidere la disciplina delle trasmissioni di informazione con quella dettata dalla legge 28/2000 per le trasmissioni di comunicazione politica. Il criterio corretto, definito dal giudice amministrativo “qualitativo”, consiste nella valutazione, caso per caso, del “tipo di programma”, delle “modalità di confezionamento dell'informazione”, della “condotta dei giornalisti”, dell’“apertura della trasmissione alla discussione dei diversi punti di vista e alla rappresentazione di plurali opinioni politiche”, del “carattere veritiero e completo delle informazioni fornite”³⁷.

Va precisato che tali importanti statuizioni sono state formulate nelle sentenze in esame con riferimento alle trasmissioni informative relative al periodo ordinario, laddove il Consiglio di Stato, in un passaggio della motivazione, ha affermato che le trasmissioni informative, comprese tra l'indizione dei comizi elettorali e la fine delle operazioni di voto (quindi, nel c.d. periodo elettorale), sarebbero “in parte assimilabili, ex art. 5 della legge” alle trasmissioni di comunicazione politica³⁸. In realtà, al di là del carattere di *obiter dictum* di tale passaggio, una lettura coerente e sistematica delle sentenze sopra menzionate, porta a far ritenere che la problematicità del criterio del tempo di parola, come parametro dominante per valutare le trasmissioni informative, sussista anche per il periodo elettorale³⁹.

³⁴ Vedi ad esempio i commi 3 e 4 dell'art. 7 della delibera n. 666/12/CONS.

³⁵ Vedi in particolare l'art. 8, specificamente intitolato “Attività di monitoraggio e criteri di valutazione”, nel quale al comma 2 si stabilisce che “al fine di accertare il rispetto dei principi a tutela del pluralismo l'Autorità effettua la vigilanza sulle reti televisive nazionali attraverso il monitoraggio di ciascuna testata, anche in relazione alla collocazione delle trasmissioni nelle diverse fasce orarie del palinsesto”. Ai sensi del comma 7 “I dati di monitoraggio sono resi pubblici ogni settimana sul sito internet dell'Autorità unitamente alla metodologia di rilevazione utilizzata”.

³⁶ Tar Lazio, sez. I, 4 febbraio 2014, nn. 1392 e 1394 e Cons. Stato, sez. III, 10 dicembre 2014, nn. 6066 e 6067. Vedi su tale profilo, ancora, l'attenta ricostruzione di O. GRANDINETTI, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi più recenti*, cit., 216 e ss.

³⁷ Vedi per tutte la citata sentenza n. 6067 del 2014 del Consiglio di Stato, par. 7.3.

³⁸ Ivi, par. 7.1., 6 del testo disponibile su www.giustiziaamministrativa.it

³⁹ Cfr. in tal senso O. GRANDINETTI, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi più recenti*, cit., 218.

2.2 La prassi applicativa rispetto alla problematica in esame, nell'ambito della campagna elettorale delle elezioni politiche del 2022

Sulla base del contesto generale ora tracciato, si può passare ad esaminare quanto accaduto nell'ambito della campagna elettorale delle Politiche del 2022.

Va rilevato, preliminarmente, che, a dimostrazione della problematicità della materia sopra esaminata, l'AGCom, subito dopo l'adozione, ai primi di agosto, del regolamento elettorale riguardante i soggetti privati⁴⁰ (contestuale a quello adottato dalla CIVS per la RAI⁴¹), ha emanato provvedimenti (sia di carattere generale, quali atti di richiamo a tutti gli operatori, sia di carattere specifico, quali richiami ed ordini nei confronti di singoli soggetti) che hanno riguardato esclusivamente il settore dell'informazione radiotelevisiva e non quello della comunicazione politica⁴².

Tali provvedimenti sono stati adottati, sia in relazione all'esito del monitoraggio periodico, ormai previsto, come sopra anticipato, con maggiore intensità nel periodo elettorale, sia sulla base di esposti presentati da esponenti di forze politiche.

Il dato che emerge è che risulta confermato l'utilizzo, in sede di implementazione della normativa, dei parametri che attribuiscono rilievo, come si è visto, prevalentemente al criterio del c.d. tempo di parola, quale parametro fondamentale che pone al centro dell'attenzione, nella sua tendenziale assolutezza, la preoccupazione di assicurare visibilità alle posizioni dei soggetti politici, direttamente da essi espresse, anche nelle trasmissioni di informazione.

Da un lato, si può rilevare, infatti, a livello regolamentare, nella delibera n. 299/22/CSP dell'AGCom, una declinazione ampia ed articolata dei principi che presiedono all'attività di informazione⁴³, quale "servizio di interesse generale", ma, dall'altro, nella medesima delibera, una estrema semplificazione nella individuazione dei criteri preposti alla valutazione dell'attività stessa, focalizzati, in ordine ai "notiziari" (i telegiornali), sulla visibilità attribuita ai vari soggetti politici (misurata in via principale, appunto, con il tempo di parola rilevato mediante monitoraggio⁴⁴), sulla base di una forma di equo trattamento ancorato ai criteri tipici della

⁴⁰ Delibera n. 299/22/CONS in data 3 agosto 2022 (Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica indette per il 25 settembre 2022).

⁴¹ "Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica indette per il giorno 25 settembre 2022" (Documento n. 18), approvato dalla Commissione nella seduta del 2 agosto 2022.

⁴² A livello di mero rilievo statistico va annotato che l'altra tipologia di provvedimenti in materia sanzionatoria adottati dall'Autorità hanno riguardato l'area del divieto di comunicazione istituzionale non indispensabile ex art 9 della legge n. 28 del 2000.

⁴³ Ai sensi dell'art. 7 comma 1 "sono programmi di informazione i telegiornali, i giornali radio, i notiziari, le rassegne stampa e ogni altro programma di contenuto informativo, a rilevante presentazione giornalistica, caratterizzato dalla correlazione ai temi dell'attualità e della cronaca". In base al comma 2, tali programmi devono conformarsi ai principi di tutela del pluralismo, dell'imparzialità, dell'indipendenza, dell'obiettività, dell'equilibrata rappresentanza di genere e dell'apertura alle diverse forze politiche assicurando all'elettorato la più ampia informazione sui temi e sulle modalità di svolgimento della campagna elettorale, evitando di determinare, anche indirettamente, situazioni di vantaggio o svantaggio per determinate forze politiche (ulteriori indicazioni sono rivolte agli operatori dell'informazione, nel comma 3).

⁴⁴ Art. 8 comma 4: "Al fine di accertare il rispetto dei principi a tutela del pluralismo come declinati all'art. 7 e, in particolare, della parità di trattamento tra soggetti politici e dell'equa rappresentazione di tutte le opinioni politiche, l'Autorità verifica, ogni quattordici giorni il tempo di parola complessivamente fruito da ogni soggetto politico nei notiziari diffusi da ciascuna

comunicazione politica, dovendo esso essere assicurato ad una platea di soggetti politici (aventi una certa consistenza parlamentare, in voti e in candidature ed addirittura in proporzione agli stessi), presi in considerazione a prescindere dalla loro collocazione in un contesto notiziale⁴⁵. Tale orientamento appare seguito anche nel regolamento elettorale assunto dalla CIVS con la delibera n. 18 del 2 agosto 2022, che fa riferimento alla rilevanza delle “presenze” tout court dei soggetti politici, da valutare, nella loro distribuzione (stabilita in forma questa volta paritaria), ancorché “coerentemente con quanto previsto nell’art. 5 della legge n. 28 del 2000”⁴⁶.

Lo stesso è avvenuto, a livello applicativo, negli atti di richiamo, sia a carattere generale⁴⁷, sia rivolti a specifiche emittenti⁴⁸, che sono stati emanati sulla base della normativa regolamentare in esame, nei quali assoluta priorità è stata data sempre al criterio del tempo di parola, esteso in pratica a tutti i programmi informativi, con un riferimento, sia pure sussidiario, al criterio del tempo di notizia.

In ordine a tale quadro, non si può che ribadire che, utilizzare il tempo di parola per verificare l’obiettività dell’informazione appare un criterio semplice, comprensibile e oggettivo, ma vi è il rischio di appiattare sul modello della comunicazione politica un modulo comunicativo che invece dovrebbe consentire di fornire una visione della politica, diversa da quella che danno i suoi protagonisti. L’approccio prevalente, seguito dall’AGCom, sembra consistere, invece, in una valutazione del pluralismo attraverso un conteggio delle presenze dei soggetti politici “decontestualizzate” (criterio quantitativo), venendole a rapportare all’accertamento di una parità

testata”. Vedi i commi 2 e 3 per il monitoraggio. Il tempo di notizia, sempre ai sensi del comma 4, è invece un “criterio sussidiario”, da integrare tenendo anche conto dell’agenda politica del periodo oggetto di analisi e del dettaglio degli argomenti trattati nei notiziari anche in relazione alle effettive iniziative di rilevanza politico-istituzionale assunte dai soggetti politici. Per i programmi di approfondimento informativo, ai sensi del comma 5, i criteri, sempre finalizzati alla parità di trattamento tra soggetti politici, appaiono meno rigidi e più sensibili alla verifica delle finalità informative perseguite, dovendosi tenere conto del format (dibattito o intervista singola), del tipo di intervento a seconda se la partecipazione del soggetto politico avviene in diretta o in registrata, della periodicità di ciascun programma, dell’argomento trattato ecc.

⁴⁵ L’entità del corretto tempo di parola da attribuire a ciascun soggetto politico è commisurata, ai sensi del comma 4 del cit. art.8, tenendo conto del numero dei voti conseguiti alle ultime elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati, nonché del numero dei seggi di cui dispone, alla data di indizione delle elezioni di cui al presente provvedimento presso il Parlamento europeo o presso il Parlamento nazionale, e, nel periodo successivo alla presentazione delle candidature, anche in considerazione del numero complessivo di circoscrizioni in cui il soggetto politico ha presentato candidature. Tali parametri non coincidono con quelli indicati nell’art. 2 della delibera in esame ai fini della individuazione dei soggetti politici destinatari della comunicazione politica, ma sembrano ispirati alla stessa logica connessa alla visibilità del soggetto in sé e non alla connessione con la finalità informativa.

⁴⁶ Vedi l’art. 4 comma 2 che stabilisce che “i notiziari e le rassegne stampa diffuse dalla RAI e tutti gli altri programmi a contenuto informativo debbono garantire la presenza paritaria, coerentemente con quanto previsto dall’articolo 5 della legge n. 28 del 2000, dei soggetti politici di cui all’articolo 3 della presente delibera”. L’art. 3 richiamato, riguarda i soggetti politici rilevanti per la comunicazione politica.

⁴⁷ In tal senso vedi già la delibera 300/22/Cons, rivolta a tutte le emittenti nazionali, nella quale, a p.6, si fa riferimento al “puntuale rispetto della parità di trattamento tra soggetti politici, sia in relazione al tempo di parola fruito nei programmi di informazione, ma anche al tempo di notizia, avuto riguardo agli argomenti trattati e alla rappresentazione delle diverse opinioni”. Sulla stessa linea la delibera 302/22/CSP, riferita alla fase successiva alla presentazione delle candidature, nella quale si richiamano le emittenti nazionali a dare visibilità alle liste ed alle coalizioni (liste riconducibili alle coalizioni in competizione e a quelle liste espressione di soggetti non presenti nella prima fase di campagna elettorale) al “fine di garantire all’elettorato una rappresentazione proporzionale, completa ed imparziale delle diverse proposte politiche in vista del voto del 25 settembre 2022”.

⁴⁸ Vedi in particolare, in ordine ai notiziari, la delibera n. 311/22/CONS (reiterata con delibera 331/22/CONS) rivolta alla RAI, la delibera n. 312/22/CONS (reiterata con delibera 332/22/CSP), rivolta a RTI-Mediaset, la delibera n. 313/22/CONS, rivolta a LA7, la delibera n. 314/22/CONS (reiterata con le delibere n.323 e 334/22/CONS), rivolta a SKY, la delibera n. 336/22, rivolta a RTL 102,5.

od equità di trattamento -rispetto alla platea dei soggetti politici ed istituzionali esistenti nell'ordinamento- nella possibilità di rendere conoscibili le loro posizioni.

Invece, il concetto di “parità di trattamento”, valevole per le trasmissioni di informazione, così come richiamato nell'art. 5 comma 1 della legge n. 28 del 2000, dovrebbe essere inteso nel senso che non si può discriminare un soggetto politico, non coinvolgendolo nella esposizione di una notizia che lo riguarda, quando invece tale coinvolgimento venga effettuato per gli altri soggetti politici parimenti implicati nella notizia o si possa rilevare un differente trattamento rispetto a situazioni analoghe. Nello stesso modo potrebbe ipotizzarsi il divieto di un trattamento manifestamente irragionevole di un soggetto politico sul piano della sua collocazione nel contesto informativo.

L'informazione non dovrebbe essere trattata, insomma, come una comunicazione politica alleggerita (ma non privata) del tipico computo matematico.

Sotto tale punto di vista, occorre rilevare come la Corte CEDU, in una recente sentenza⁴⁹, nell'evidenziare, in linea di principio ed in coerenza con la sent. n. 155 del 2002 della Corte più sopra citata, la specificità dell'informazione rispetto alla comunicazione politica nell'ordinamento italiano, ha osservato che, “rispetto al regime applicabile alle trasmissioni di comunicazione politica, la legislazione interna riconosce una maggiore autonomia editoriale alle reti televisive per i programmi di approfondimento politico, per quanto riguarda la scelta dei temi trattati, degli invitati e del tempo di parola accordato a ciascuno⁵⁰”, ponendo in risalto come la presenza del soggetto politico non sia il fine, ma un mezzo per il fine (quello informativo). Tuttavia, la decisione finisce per seguire -in sede di valutazione della fattispecie concreta⁵¹ la logica qui criticata, ragionando in termini di squilibrio delle presenze, svincolate dal fine informativo perseguito in concreto.

Va poi ulteriormente osservato che l'approccio basato sulla verifica della “sottorappresentazione” o della “sovrarappresentazione” di soggetti politici, intesa nella assolutezza di una mera visibilità di posizione, rischia di dare luogo, come è stato notato, a discutibili comportamenti da parte delle emittenti, consistenti in quello che è stato definito il “giochino dell'elastico”⁵². Tale escamotage 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 voto⁵³.

Un'ultima considerazione sulla tematica qui affrontata ci viene dall'osservazione di tipo comparatistico.

⁴⁹ Sentenza 31 agosto 2021 (n. 66984/14) Associazione politica nazionale lista Marco Pannella c. Italia.

⁵⁰ Ivi, par. 75 e ss.

⁵¹ Ivi, par. 82 e ss.

⁵² Tale termine è utilizzato da A. FONTANAROSA, nell'intervista al Presidente AGCom Lasorella, apparsa su *La Repubblica* del 24 settembre 2022 fatta, *La par condicio va estesa anche a web e social*, reperibile alla pagina https://www.repubblica.it/economia/2022/09/24/news/lasorella_AGCom_la_par_condicio_va_estesa_anche_a_web_e_social-367123539/.

⁵³ Il Presidente Lasorella ha replicato, nell'intervista sopra citata, che “Se l'AGCom è vigile e tempestiva nelle sue azioni può scongiurare ogni comportamento opportunistico”, ma certamente i rischi sono molteplici e difficili da gestire con efficacia.

Appare interessante confrontare, con riferimento all' impostazione in esame, l'esperienza francese.

In tale ordinamento la distinzione fondamentale, nell'ambito delle trasmissioni di rilievo politico, è tra emissioni dirette (equivalenti ai messaggi politici autogestiti) e trasmissioni di informazione⁵⁴. Queste ultime, ritenute soggette all'osservanza dei principi della completezza ed obiettività dell'informazione e del pluralismo informativo, sono valutate, prevalentemente (alla stregua di un monitoraggio dei tempi di parola, presenza e antenna), sulla base della verifica della sussistenza di un' equa ripartizione delle presenze nei notiziari delle varie forze politiche, secondo un rapporto di proporzionalità. Tale ripartizione è stata parametrata all'inizio mediante la c.d. regola dei tre terzi (1969-2000), sviluppatasi nel c.d. *principe de référence* (2000-2009) e giunta ora al c.d. principio del pluralismo politico (dal 2009 ad oggi). In origine la logica era quella di considerare la realtà del mondo politico-istituzionale in tre blocchi, la cui proporzionale ed adeguata rappresentazione doveva essere attuata rapportandosi ad un ragionevole arco temporale. Tali blocchi (i tre terzi, appunto) erano composti, rispettivamente, dai “ *représentants des pouvoirs publics*” (l'esecutivo rappresentato dal Primo Ministro e dai Ministri), da “ *ceux qui les approuvent*” (i deputati appartenenti alla maggioranza dell'assemblea nazionale) e da “ *ceux qui les critiquent*” (i deputati dell'opposizione rappresentata nell'assemblea nazionale). Erano, invece, esclusi dal computo, da un lato, il Presidente della Repubblica e, dall'altro, gli esponenti dei partiti non rappresentati in parlamento.

Il passaggio successivo, consistito nell'elaborazione del principio di *référence*, ha visto, da un lato, un affinamento in senso qualitativo dei criteri di rilevazione della distribuzione dei tempi radiotelevisivi tra i soggetti coinvolti, mediante l'elaborazione della nozione di tempo di parola e tempo di antenna e, dall'altro, ribadendosi la centralità dei tre blocchi coinvolti nella regola dei tre terzi, l'introduzione della necessità anche di un'equa rappresentazione (non basata su criteri matematici rigidi): a) delle forze politiche prive di rappresentanza parlamentare, ma soggetti attivi del dibattito politico-democratico; b) delle forze politiche presenti in parlamento, ma non appartenenti, né alla maggioranza, né all'opposizione .

L'ultima evoluzione ha invece riguardato la figura presidenziale, attraverso la inclusione nella valutazione della ripartizione, di quegli interventi radiotelevisivi del Capo dello Stato e dei suoi collaboratori che “ *in raison de leur contenu et de leur contexte, relèvent du débat politique national*”.

La centralità del criterio della verifica di un'equa visibilità del soggetto politico, operata, per come detto, attraverso una semplificazione per “blocchi”, in realtà appare necessaria in quanto nell'ordinamento francese, come in altri ordinamenti, è sconosciuta la categoria autonoma delle trasmissioni di comunicazione politica in senso stretto, presenti, invece, nell'ordinamento

⁵⁴ Si consenta il rinvio, per la ricostruzione che si farà avanti nel testo, a R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione*, I, *Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Torino, Giappichelli, 2007, 48 ss. e ID., *L'attività di comunicazione del Presidente del Consiglio nell'emergenza pandemica*, in *Giur. Cost.*, 2021, 1099 e ss.. Per la dottrina francese vedi Q. EPRON, *Le temps de parole audiovisuel des personnalités politiques*, in *Jus Politicum*, 4-2010, tj;6http://juspoliticum.com /article/Le-temps-de-parole-audiovisuel-des-personnalites-politiques-218.html e P. De MONTALIVET, *La Constitution et l'audiovisuel*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, 5 ss., <https://www.cairn.info/revue-nouveaux-cahiers-conseil-constitutionnel-2012-3-page-5.htm>.

italiano⁵⁵. Pertanto, in Francia, quel momento dell'informazione rappresentato dalla organizzazione di dibattiti, con la scelta dei soggetti politici da invitare -che in Italia è stato enucleato, come si osservava più sopra, per farne un distinto modulo comunicativo, soggetto a norme imperative- resta esposto alle problematiche di pari (od equo) trattamento dei soggetti politici stessi, che vengono risolte con criteri basati sulle presenze. Per altro, occorre anche considerare che l'attività informativa è sottoposta, nell'ordinamento francese, anche ad un puntuale controllo delle sue espressioni più legate all'autonomia editoriale, attraverso l'utilizzo dei parametri oggettivi a cui sopra si è fatto riferimento (imparzialità, obiettività ...ecc.), svincolati dalla verifica della visibilità dei soggetti politici e meglio dettagliati attraverso raccomandazioni e linee guida formulate dalle varie autorità preposte al settore⁵⁶.

Il problema di assicurare una diretta espressione delle opinioni e valutazioni politiche in televisione è estraneo, in altri termini, alla regolazione dell'informazione in un ordinamento come quello italiano che tale problema ha ritenuto di risolvere creando una distinta categoria di trasmissioni di rilievo politico, rispetto sia a quelle informative che a quelle autogestite senza contraddittorio. Su tale base, sembrerebbe confermata la non condivisibilità dell'approccio seguito dall'AGCom, in quanto, tra l'altro, anche tarata su una modellistica estranea all'esperienza italiana.

2.3 Due casi in particolare: il mancato confronto radiotelevisivo Letta-Meloni e l'intervista a Henri Lèvy nell'ambito della trasmissione "La Torre ed il Cavallo"

Venendo ora a due casi particolari che sono stati al centro di procedimenti sanzionatori, va, in primo luogo, esaminata la vicenda della mancata effettuazione del confronto Letta-Meloni, nell'ambito della trasmissione "Porta a Porta". Il caso, come ora si vedrà, appare interessante perché, per una eterogeneità dei fini, l'applicazione dell'approccio seguito dall'AGCom sopra ricostruito e criticato, appare, nella specie, corretto.

La fattispecie era rappresentata dall'organizzazione, nell'ambito della nota trasmissione condotta da Bruno Vespa, di una puntata in prima serata a ridosso del giorno delle elezioni (22 settembre), nell'ambito della quale era previsto un confronto, della durata di un'ora, tra il segretario del PD e quello di FDI, quali esponenti dei due partiti segnalati come di maggiore consistenza sul piano dei sondaggi. Alla stessa trasmissione sarebbero stati invitati a partecipare Matteo Salvini, Giuseppe Conte, Silvio Berlusconi, Luigi Di Maio e Carlo Calenda, i quali sarebbero stati intervistati per mezz'ora con modalità da stabilire. L'intervento dell'AGCom veniva sollecitato sia da esposti da parte di Europa+ e dell'Alleanza Verdi-Sinistra, sia da una nota inviata dal Presidente della CIVS.

L'AGCom, nella delibera con cui ha deciso la questione⁵⁷, pur richiamando gli articolati parametri indicati nei regolamenti elettorali con riguardo alle trasmissioni di approfondimento

⁵⁵ Su tali profili si veda, se si vuole, ancora vedi R. BORRELLO, A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico*, cit., 70 e ss.

⁵⁶ Vedi ancora R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione*, I, *Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, cit., lc. ult. cit.

⁵⁷ Delibera n. 304/22/CSP.

informativo, ha ragionato, nella sostanza, come se Porta a Porta, nella configurazione prospettata dalla redazione per quella puntata, fosse un modulo di comunicazione politica in senso stretto. Ed invero ha fatto applicazione di quanto contenuto nell'art. 4, comma 2, lett. b), della legge n. 28 del 2000, disposizione riguardante i criteri per il riparto degli spazi tra i soggetti politici proprio nell'ambito della comunicazione politica radiotelevisiva. Tale disposizione impone di tener conto "del sistema elettorale da applicare e dell'ambito territoriale di riferimento". A tale stregua, l'AGCom ha rilevato come l'attuale sistema elettorale (legge n. 165 del 2017) abbia fatto venir meno quel favor che la precedente normativa delineava per le coalizioni⁵⁸, concludendo che - configurandosi nella normativa regolamentare sulla par condicio, in adesione a tale connotazione del sistema elettorale, il principio della parità di trattamento, tanto in riferimento alle coalizioni quanto alle liste- la programmazione di un unico confronto televisivo tra due soli soggetti politici sarebbe risultata "non conforme ai principi di parità di trattamento e di imparzialità dell'informazione, essendo suscettibile di determinare, in capo ai soggetti partecipanti al confronto, un indebito vantaggio elettorale rispetto agli altri"⁵⁹. Pur facendo menzione, in più parti del provvedimento, dell' "autonomia editoriale" dell'emittente pubblica⁶⁰, l'Autorità ha effettuato un richiamo a tutte le emittenti (non adottando alcun richiamo specifico alla RAI) al rigoroso rispetto della parità di trattamento nell'organizzazione, promozione e valorizzazione dei programmi di approfondimento informativo che ospitano confronti tra esponenti politici.

Questa volta, tuttavia, l'utilizzo di parametri sostanzialmente connessi alla comunicazione politica, sia pure non in una forma di rigoroso criterio matematico, aveva un senso, nella misura in cui, per come si è visto, una trasmissione la cui finalità essenziale è quella di offrire ai cittadini-elettori un momento di confronto tra opinioni e valutazioni politiche, non può certamente definirsi come una trasmissione di informazione. In realtà, tale ingarbugliata situazione sembra scaturire ancora una volta dalla volontà di ispirarsi a modelli stranieri di trasmissioni (i famosi duelli tra candidati della tradizione USA), ivi annoverati nell'informazione, ma unicamente perché in quegli ordinamenti non si conoscono, si ribadisce, le trasmissioni di comunicazione politica in senso stretto. Nell'ordinamento italiano, per come più volte sottolineato, il momento del confronto dovrebbe essere ascritto alla comunicazione politica⁶¹ e inserirlo nell'involucro della trasmissione di informazione equivarrebbe a sottrarre i confronti, in realtà più appetibili sul piano mediatico, al rigore dei parametri propri di tale tipologia di trasmissione (sia pure con il più moderato criterio della "parità di trattamento").

In realtà, va ricordato che la trasmissione "Porta a Porta" è stata sempre oggetto di disputa sul piano della sua qualificazione ed in passato è stata spesso annoverata, utilizzando criteri di tipo

⁵⁸ Rilevando, tra l'altro, che la legge n. 165 del 2017 non prevede l'individuazione di un capo della coalizione (laddove impone invece alle liste di indicare il relativo capo politico), né postula necessariamente che l'esito delle elezioni venga determinato dal confronto tra due liste o tra due coalizioni (Ic. cit., secondo Considerato a p. 7).

⁵⁹ Ivi, terz'ultimo "Rilevato".

⁶⁰ Affermando anche che "alla luce del quadro normativo e regolamentare sopra richiamato, la definizione delle modalità di eventuali confronti fra esponenti politici non può essere rimessa agli esponenti politici medesimi, rientrando, tale definizione, nella responsabilità editoriale dei direttori responsabili dei programmi" (ivi, penultimo "Rilevato").

⁶¹ Appare incongruo, in tale prospettiva, il comma 10 dell'art. 7 della delibera n. 299/22/CSP cit., che stabilisce che "Qualora le emittenti nazionali private intendano trasmettere trasmissioni dedicate al confronto tra i capi delle forze politiche devono assicurare una effettiva parità di trattamento tra tutti i predetti esponenti". "dedicate al confronto" descrive il fenomeno della comunicazione politica e non quello dell'informazione nel nostro ordinamento.

sostanziale, tra le trasmissioni di comunicazione politica, nel suo assetto elettorale di “passerella” di soggetti politici⁶². In tal senso è stato rilevato come i contenuti fossero ampiamente gestiti dai soggetti politici, presenti in diretta nella trasmissione, le cui “opinioni e valutazioni” non erano collocabili in una autonoma e prevalente linea narrativa del conduttore della trasmissione⁶³.

Il secondo caso che, invece, si è collocato fuori dalla tematica sino ad ora esaminata nelle sue varie sfaccettature, è stato quello della presenza, in una trasmissione informativa, di un esponente del mondo della cultura francese, non riconducibile ad uno specifico soggetto politico, che ha espresso, nel contesto di un’intervista, opinioni e valutazioni politiche di carattere fortemente critico verso le forze politiche del centro destra ed in particolare dei leader Salvini e Meloni⁶⁴. In tale occasione l’AGCom ha statuito che il pensiero espresso dall’ospite era da considerarsi lesivo dei principi di correttezza, lealtà ed imparzialità dell’informazione, ex lege n. 28 del 2000 e dal Regolamento elettorale adottato dalla Commissione parlamentare di vigilanza il 2 agosto 2022.

Per circostanziare tale valutazione, l’Autorità ha focalizzato il ruolo del conduttore che non è apparso, a suo avviso, in grado di ricondurre il programma entro i limiti della correttezza e del rispetto dei principi sopra richiamati, sottintendendo, al di là del merito della questione, che, coerentemente con la natura informativa del programma, un ruolo attivo e “forte” dell’operatore chiamato a perseguire la peculiare finalità della trasmissione, consente, in linea di principio, anche di dare ingresso a posizioni fortemente critiche e radicali, nella misura in cui esse vengono calate in un contesto equilibrato e bilanciato. Nella specie tale contesto non è stato ritenuto sussistente, in quanto la circostanza che, il giorno successivo all’intervista al filosofo francese, è stato invitato in trasmissione il prof. Giovanni Orsina, anche lui intellettuale indipendente, non catalogabile in uno specifico partito politico” che “ha contraddetto, una per una, le affermazioni di Bernard-Henri Lévy della sera precedente”, non è stata considerata sufficiente dall’AGCom per “ripristinare le condizioni violate con il programma in questione, in quanto la gravità, l’univocità e la virulenza dell’intervento dell’ospite della puntata del 19 settembre travalicano i limiti di completezza e imparzialità dell’informazione che devono caratterizzare nel periodo di campagna elettorale le prese di posizione di contenuti politici espresse dagli ospiti delle trasmissioni”⁶⁵.

⁶² V. la delibera 70/00 del 6 aprile 2000, adottata a seguito di un ricorso della Lista Bonino, attualmente reperibile in un Massimario dei procedimenti sanzionatori predisposto dall’AGCom, pagina web <https://www.AGCom.it/documents/10179/538673/Documento+generico+08-01-2004/f081f78b-fecf-4f62-b8f4-d1dbe5efd583?version=1.0>, 17 ss.

⁶³ Vedi, invece, la delibera n.187/02 del 25 settembre 2002 dell’AGCom, che ha escluso la natura di trasmissione di comunicazione politica di un programma (“Onorevole Vee J.-Fuori Camera”), nel quale uomini politici erano intervistati sulla loro vita nel contesto della trattazione di temi sulla condizione giovanile. Nel 2001 (delibera n.255/01/CSP del 27 marzo), la stessa Autorità aveva precisato che la struttura del programma di informazione politica, incentrato sull’attività e sulla cronaca politica, si articola con “l’intervento esclusivo degli operatori della comunicazione”, nel senso che le opinioni politiche sono riportate nell’esercizio del diritto di cronaca, rilevando, altresì, la riconducibilità del programma alla responsabilità di una specifica testata giornalistica.

⁶⁴ Vedi Delibera 335/22/CSP, riferita alla intervista a Bernard Henri Lévy condotta da Marco Damilano, nell’ambito della trasmissione “La Torre ed il Cavallo” andata in onda su Rai3 il 19 settembre 2022.

⁶⁵ Delibera 335/22/CSP cit., p.5 e s. L’AGCom ha anche evidenziato la rilevanza nella specie del divieto di fornire anche in forma indiretta indicazioni di voto di cui all’articolo 5, comma 2, della legge n. 28 del 2000. Il conduttore non avrebbe posto in essere in maniera adeguata, ai sensi dell’art. 4 del Regolamento elettorale del 2 agosto della CIVS, quella serie di cautele nei confronti delle “posizioni di contenuto politico espresse da soggetti e persone non direttamente partecipanti alla competizione elettorale”.

3. *La comunicazione politica in Rete*

Come si è accennato all'inizio del presente contributo, la nuova frontiera, sul piano di una efficace regolazione della comunicazione politica, è rappresentata, senza dubbio, dalla graduale e sempre più accentuata diffusione dei processi sulla rete digitale (la Rete).

3.1 *Profili generali*

Volendo, ancora una volta, delineare il contesto generale, occorre partire dal presupposto che la regolazione della comunicazione politica sulla Rete ripropone il più sopra rilevato approccio metodologico utilizzato per la radiotelevisione, che si focalizza sulla posizione dei soggetti politici nell'ambito di un ruolo attivo o passivo nel processo comunicativo stesso.

3.1.1 *Il profilo dell'accesso e dell'utilizzo della Rete da parte dei soggetti politici*

Per quanto riguarda il profilo dell'uso attivo della Rete da parte dei soggetti politici viene in considerazione, in primo luogo, l'aspetto dell'accesso al mezzo, sul piano dei suoi costi e della capacità fisica del mezzo stesso di accogliere i soggetti richiedenti per l'esercizio efficace di tale ruolo attivo.

In secondo luogo, viene in considerazione la verifica della sussistenza delle idonee condizioni affinché l'utilizzo del mezzo possa avvenire in condizioni di equità tra i soggetti e di effettiva possibilità di pieno esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, nella forma della espressione di opinioni e valutazioni politiche.

Occorre, quindi, verificare, tra l'altro, se per la Rete sussista una situazione di scarsità sul piano della fruibilità, al fine dell'esercizio dei diritti connessi alla comunicazione politica e quindi se occorra adottare, alla stregua dei moduli sopra delineati, già sperimentati per la radiotelevisione, forme di accesso regolate e contingentate, ispirate alla parità o quantomeno equità di trattamento o, se, in presenza di un'ampia fruibilità in ordine al costo e della capacità fisica del mezzo, si debba allora intervenire con rimedi intesi ad evitare che emerga il differente peso dei contendenti sul piano delle risorse finanziarie disponibili per ciascuno di essi.

Al riguardo, da un lato si può rilevare che, se ancora è aperta la definizione di un diritto di accesso ad Internet, quale diritto fondamentale universale, *conditio sine qua non* per la effettività del principio del pluralismo nella Rete ⁶⁶, appare innegabile che la possibilità di connettersi ad

⁶⁶ Vedi, da ultimo, A. LAMBERTI, *Libertà di informazione e democrazia ai tempi della società digitale: problemi e prospettive*, in *Giurcost.org*, 2-2022, 751 ss. e S. PIVA, *Libertà d'informazione e piattaforme digitali. questioni aperte nei paesi liberal-democratici e considerazioni sulle "misure di guerra" nella Federazione russa*, in *Costituzionalismo.it*, 2-2022, 187 ss., spec. note 7 ed 8. Vedi anche P. PASSAGLIA, *La problematica definizione dell'accesso a Internet e le sue ricadute su esclusioni sociali e potenziali discriminazioni*, in *MediaLaws*, 3-2021 (sulla stessa rivista, nel n. 1 del 2021, vedi anche i contributi sul tema di P. TANZARELLA, M. R. ALLEGRI, G. D'IPPOLITO, A. GAMBINO e R. GIARDA, E. BATTPELLI, S. DA EMPOLI); M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 2-2018, 390; T. E. FROSINI, *Liberté, égalité, internet*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 13 e i contributi presenti nel volume M.R. ALLEGRI, G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della Rete fra principi costituzionali e regole europee* - Atti del

Internet è ormai ampiamente diffusa e si avvale di svariate modalità, che ormai fanno anche meno della presenza fisica di una rete cablata (Wifi, satellite ecc.) e concernono anche dispositivi terminali mobili. I costi della connessione vanno, poi, sempre di più diminuendo, sia per quanto riguarda i terminali che la tipologia di permanenza in rete, che appare abbordabile ad amplissime platee di utenti anche nella forma illimitata (flat). Siamo in una logica che appare quasi simile a quella della *free television*.

Diversa appare invece la situazione per quanto riguarda i contenuti di pensiero inseriti in Rete.

Occorre, infatti, distinguere tra quei contenuti di comunicazione politica, creati dai soggetti politici ed idonei a raggiungere direttamente gli elettori ed, in generale, la cittadinanza (consistenti, ad es., nell'invio di e-mail propagandistiche, nell'apertura e gestione di siti web, di blog, nell'utilizzo di forme di comunicazione all'interno di sistema di messaggistica non basata su sistemi di numerazione, idonee alla formazione di gruppi chiusi, come WhatsApp, Telegram ecc.⁶⁷), da quelle forme di espressione che utilizzano spazi messi a disposizione da parte di piattaforme digitali, quali soprattutto i social network, come Facebook, Instagram, Twitter, i motori di ricerca, come Google, i sistemi di condivisione video, come YouTube o Tik Tok o moduli come Spotify (con riguardo a contenuti vocali non di carattere musicale che è possibile inserire).

Ora, appare indubbio che, mentre per la prima tipologia, sussiste una forma disintermediata di comunicazione, che consente la diretta espressione di opinioni e valutazioni politiche, in un assetto dialogico-orizzontale, per le forme di comunicazione attuate, sia pure in una apparente forma immediata e libera, sulle piattaforme digitali, si sono venute a manifestare, gradualmente, forme sempre più intense di condizionamento da parte di queste ultime, che hanno abbandonato la loro originaria posizione di neutralità, connessa all'attività di *hosting*.

Ciò ha comportato la genesi di un vero e proprio "potere "privato", quale va ormai considerata l'attività di moderazione dei contenuti immessi al proprio interno da parte delle piattaforme digitali⁶⁸, da taluni addirittura qualificata come forma di censura, in forma diretta o spesso svolta sulla base di una delega da parte dell'apparato pubblico⁶⁹. Tale tipologia di intervento, che assume

Convegno del 31 marzo 2017, Sapienza Università di Roma Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale, Aracne Editrice, Roma 2017.

⁶⁷ Vedi sul punto specifico B. CARAVITA, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, Editoriale del 23 gennaio 2019, in *Federalismi.it*, 2-2019, 2.

⁶⁸ Vedi, da ultimo, con ampi ulteriori riferimenti in nota, A. LAMBERTI, *Libertà di informazione e democrazia ai tempi della società digitale...*, cit., p. 767 e ss.; vedi anche O. GRANDINETTI, *Le piattaforme digitali come "poteri privati" e la censura online*, in *Riv. It. di Informatica e Diritto*, 1-2022, 175 e ss.; M. BASSINI, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi "spazi pubblici" e "poteri privati". Spunti di comparazione*, in *MediaLaws*, 2-2021, 68 ss.; M. MANETTI, *Regolare Internet*, in *MediaLaws*, 2-2020, 43 ss. e ID., *I nuovi diritti nascenti dal mercato: illusioni e delusioni*, contributo compreso nella sezione dedicata all'Omaggio al Prof. Pace, in *Giur. cost.*, 2019, 3386.

⁶⁹ Vedi sul punto, oltre che le opere citate nella nota precedente, in generale, C. S. LEBERKNIGHT, F. WONG, M. CHIANG, H.V. POOR, *A Taxonomy of Internet Censorship and Anti-Censorship*, in [www.princeton.edu](http://www.princeton.edu/~chiangm/anticensorship.pdf) (31 dicembre 2010), <http://www.princeton.edu/~chiangm/anticensorship.pdf>. Sul tema specifico vedi, con ulteriori riferimenti, M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, 1-2012, 6 ss.; G.L. CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, in *Rivista AIC*, 4-2018, 204 ss.; M. MONTI, *Privatizzazione della censura e Internet Platforms: la libertà di espressione ed i nuovi censori dell'agorà digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1-2019, 35 ss.; P. BIANCHI, *Pieszczyk e l'Independent Oversight Board di FB: piccoli passi verso la censura collaterale*, in *Giurcost.org*, (10 febbraio 2020), http://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/bianchi_scrittiCostanzo.pdf; M. MONTI, *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura nelle azioni dell'Unione Europea (Code of practice on disinformation)*, in *Federalismi.it*, 11-2020.

carattere anche espulsivo dalla “comunità” social, si è spesso realizzata nei confronti di soggetti politici, come nel caso Trump⁷⁰ e anche nel contesto italiano, come si vedrà più avanti⁷¹.

Paradossalmente è stato il giudice conservatore Clarence Thomas, nell’ambito della *concurring opinion* espressa nella decisione con la quale la Corte Suprema USA ha posto fine alla vicenda che riguardava il profilo della rilevanza come *public forum* dell’*account* istituzionale Tweeter di Trump⁷² a sintetizzare la preoccupazione delle democrazie pluraliste sulla tematica in esame, affermando che: “[w]e will soon have no choice but to address how our legal doctrines apply to highly concentrated, privately owned information infrastructure such as digital platforms”.

Accanto alla problematica dell’incisione dei poteri delle piattaforme sull’accesso e sui contenuti predisposti di soggetti politici, è emersa anche la specifica questione delle inserzioni pubblicitarie elettorali a pagamento sui principali social network e sui motori di ricerca.

Tali inserzioni sono modulate secondo modalità del tutto peculiari, adeguate alla struttura interattiva della rete ed alla possibilità di captare i dati personali degli utenti che, a partire dalla età, dal sesso, possono arrivare fino agli orientamenti politici, specie su tematiche estremamente divisive. In tal modo, come è stato ben rilevato⁷³, ci si trova ben oltre la logica del manifesto elettorale affisso sui muri o lo spot televisivo diffuso sulla tv circolare, uguale per tutti i destinatari. Le inserzioni in esame (soprattutto nella forma di *post* sponsorizzati) hanno diverse configurazioni a seconda della tipologia di utente a cui sono destinati, sulla base di una profilazione di quest’ultimo (*microtargeting*), mediante la previa elaborazione di dati personali acquisiti attraverso l’analisi dei comportamenti dell’utente stesso sui social (like, ricerche, ecc.).

La regolamentazione di tali inserzioni coinvolge, su un piano generale: a) il profilo della tutela del destinatario, con riguardo non solo ad un possibile eccessivo grado di suggestività (in analogia con gli spot televisivi modellati sulla pubblicità commerciale, sul piano di una eccessiva quantità e di un’eccessiva capacità manipolativa sul piano qualitativo, quanto al contenuto), ma anche alla possibile illecita acquisizione di dati personali prodromica al confezionamento mirato dell’inserzione stessa; b) il profilo, connesso al costo e alla capacità fisica del mezzo, riguardante la possibile emersione del differente peso dei contendenti sul piano delle risorse finanziarie disponibili per ciascuno di essi e dell’origine delle risorse mediante le quali è finanziata l’inserzione.

⁷⁰ Da ultimo, come è noto, il tema ha assunto connotazioni estreme, in occasione degli eventi di Washington del 6 gennaio 2021, con la chiusura ad opera dei c.d. giganti del web dei vari account digitali di Trump, colpito in quanto portatore di *hate speech*: su tali aspetti, vedi, M. MANETTI, *Facebook, Trump e la fedeltà alla Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1-2021, O. POLLICINO, *Odio e rabbia in rete. Così il presidente ha nutrito i sostenitori*, in *Sole 24 ore*, 8 gennaio 2021.

⁷¹ Vedi *infra* paragrafo 3.1.3.2.

⁷² La decisione è *Joseph R. Biden, jr., President of the United States, et al. v. Knight First Amendment Institute at Columbia University, et al., on petition for writ of certiorari to the United States Court of Appeals for the second Circuit* (593 U. S. (2021)) che ha ritenuto inammissibile il ricorso, essendo l’*account* presidenziale ormai passato al nuovo titolare. Sul tema del *Public Forum* si era espressa una Corte di appello federale, che, sulla base di tale natura, ha escluso la possibilità per il titolare dell’*account* di escludere altri utenti dal postare commenti (*Knight First Amendment Institute et al. v. Donald J. Trump et al.*, No. 18-1691 (2d Cir. 2020), 9 luglio 2019, <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca2/18-1691/18-1691-2020-03-23.html>).

⁷³ Vedi il *post* sulla piattaforma *openpolis* dal titolo *Propaganda social, speso oltre mezzo milione per le Europe*, alla pagina web <https://www.openpolis.it/propaganda-social-speso-oltre-mezzo-milione-per-le-europee/>

3.1.2 Il profilo dell'informazione sulla politica e sui soggetti politici in Rete

Ancora più problematica appare l'attività sulla Rete, che, nella prospettiva metodologica più sopra evidenziata, vede la politica ed i suoi protagonisti come oggetto di informazione.

Su un piano generale, la realizzazione, l'immissione e la diffusione di contenuti sulla Rete ha visto una rapida evoluzione, connessa all'aumento della capacità di immagazzinamento ed elaborazione dei dati ed allo sviluppo della c.d. intelligenza artificiale.

Si è passati, in tal modo, attraverso varie fasi, che hanno dato ciascuna una fisionomia tipica al mondo digitale. Si è partiti da uno schema iniziale (il c.d. *Web 1.0*) caratterizzato da un assetto di tipo orizzontale – contrapposto al modello verticale tipico dei *mass media*– contraddistinto dalla sopra rilevata, tendenziale facilità fisica ed economica di accesso e dalla capacità di tutti gli utenti di potere, allo stesso tempo, con intercambiabilità abbastanza agevole di ruoli, costruire, diffondere, ricercare e ricevere contenuti. La mole sempre più sconfinata di contenuti immessi sulla rete ha costituito il presupposto per la seconda fase dell'evoluzione (*Web 2.0*), nell'ambito della quale sono emerse quelle figure, distinte rispetto al paradigma omogeneo, tipico della prima fase dell'*user-producer*, che si sono venute a configurare come prestatori di servizi non incidenti solo sull'accesso alla rete (*Internet provider*) e di fornitori di spazi fisici sul web (*hosting provider*), ma sui contenuti presenti in Rete.

Rispetto a tali contenuti, tali soggetti hanno assunto la nota funzione di *gatekeeper*, che li vede come “guide” nello sterminato mondo dei dati presenti in rete ed intermediari tra coloro che costruiscono i contenuti e coloro che li ricercano⁷⁴.

In tal modo, da un lato, i contenuti vengono immessi in rete nella c.d. forma editoriale tradizionale (sia mediante trasposizione *on line* del prodotto editoriale realizzato mediante i media tradizionali, sia mediante una attività editoriale svolta sulla rete in forma nativa, ma nella forma tradizionale mediata-professionale) e, dall'altro, essi sono oggetto dell'attività di acquisizione e redistribuzione effettuata da queste piattaforme specializzate, mediante algoritmi che “sondano” le immense praterie della Rete consentendo all'utente di acquisire le informazioni che sta ricercando⁷⁵.

Il regno della diretta espressione e della altrettanto immediata recezione del pensiero, che poneva in teoria i soggetti coinvolti, per come detto, nel mitico assetto dialogico-orizzontale di una moderna *agorà* globale⁷⁶, è stato, sulla base della descritta evoluzione, gradualmente,

⁷⁴ Vedi per una sintetica ma efficace ricostruzione G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di internet*, in *MediaLaws*, 1-2018, 23 e ss. e V. PAMPANIN, *Strumenti di regolazione a garanzia del mercato pluralistico dell'informazione online*, in G. AAVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, Giuffrè-Francis Lefebvre, 2020, 399 e ss.

⁷⁵ Per un approfondimento della distinzione tra modello editoriale e modello algoritmico vedi O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social ...*, cit., 94 e 116.

⁷⁶ Vedi A. NICITA, *Libertà d'espressione e pluralismo 2.0: i nuovi dilemmi*, in *MediaLaws*, 1-2019, 10 marzo 2019, 315. Come è noto, è questa la posizione formatasi nel contesto dell'ordinamento statunitense, sulla base della dottrina della sentenza *Reno vs. American Civil Liberties Union*, 521 US.844 (1997), che afferma: “...Through the use of web pages, mail exploders and newsgroups, the same individual can become pamphleteer...” (par.V, p. 869). La Corte ebbe ad esaltare l'attitudine di Internet quale luogo di realizzazione di un “*new marketplace of ideas*” (par. XI, p. 885, riecheggiante la ben nota espressione usata nella *dissenting opinion* del Justice Holmes in *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919)), trattandosi di mezzo di espressione del pensiero “... not “invasive” as radio or television ...” (*Reno vs. American Civil Liberties Union*, loc. cit.) e quindi non necessitante della complessa regolazione propria di quei Media (sul punto vedi O. POLLICINO, A. MORELLI, *Le metafore della rete. linguaggio figurato, judicial frame e tutela dei diritti fondamentali nel cyberspazio: modelli a confronto*, in *Rivista AIC*, 1-2018, ora anche in *American Journal of*

offuscato da una serie di ben noti fattori negativi, tra i quali la tendenza alla chiusura degli utenti nelle bolle e alla polarizzazione delle opinioni (definita dalla scienza cognitiva come il c.d. *bias* di conferma, come, appunto, tendenza dell'individuo a valutare i fatti cercando solo conferme di suoi preesistenti convincimenti acritici⁷⁷), il fenomeno delle *fake news*, dell'*hate speech* e della disinformazione, anche mediante la creazione di falsi profili (come nel caso del *Russiagate*), l'utilizzo fraudolento di dati personali connessi all'uso delle piattaforme per profilazioni e consequenziale condizionamento mirato di utenti (elettori, nel caso *Cambridge Analytica*), gli scarsi margini di effettiva partecipazione degli utenti alla vita della rete, ridotta a semplici *like* o il fenomeno della intimidazione verso gli utenti (c.d. *Trolls*)⁷⁸.

Sotto tale punto di vista va ricordato come la tendenza all'inscatolamento dell'utente sia motivato fondamentalmente da fattori di ordine economico (ai big della rete interessa vendere spazi pubblicitari)⁷⁹. Tuttavia il fenomeno delinea scenari inquietanti in ordine alla possibilità di far diventare comunque le forme di comunicazione, provenienti dalle piattaforme, mezzi di influenza sul piano politico, quantomeno, per ora, per favorire parti determinate. E' emblematica, al di là della fondatezza o meno delle accuse mosse, la vicenda delle presunte manipolazioni compiute, a suo tempo, da Google nella selezione delle ricerche su Trump, attraverso l'oscuramento dei siti Internet di stampo conservatore che contenevano informazioni su aspetti positivi dell'amministrazione⁸⁰. Insomma, tale posizione di selettori incontrollati, propria dei

Comparative Law, 2020, disponibile on line su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3422946>, con il titolo *Metaphors, Judicial Frames and Fundamental Rights in Cyberspace*. L'approccio europeo alla tematica vede, come è noto, il riconoscimento alla Rete della capacità di consentire, in modo più ampio del media tradizionali, un massivo e agevole accesso alle notizie e alla diffusione dell'informazione (vedi la sentenza Corte EDU *Kablis vs. Russia* (9 settembre 2019), <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-192769>), ma nel contempo una particolare attenzione verso la possibile minaccia per altri diritti fondamentali e la necessità di salvaguardarli proprio a fronte di tale capacità espansiva (vedi sempre Corte EDU sentenza *Editorial Board of Pravoye Delo e Shtetel c. Ucraina*, 5 maggio 2011, <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-104685> e, sul punto ancora O. POLLICINO e A. MORELLI, *Le metafore della rete...* cit., 21 ss.)

⁷⁷ Vedi su tale concetto, in generale, le classiche pagine di R. S. NICKERSON, *Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises*, in *Review of General Psychology* 1998, Vol. 2, 175 ss. e la ben nota posizione di C. SUNSTEIN, *Republic.com 2.0*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2001, trad. it *Republic. Com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, con presentazione di G. PASQUINO, Il Mulino, Bologna 2003.

⁷⁸ Sull'argomento la letteratura si sta gradualmente ampliando: vedi, tra gli altri, da ultimo, con ulteriori indicazioni, A. LAMBERTI, *Libertà di informazione e democrazia ai tempi della società digitale* ..., cit., 769 ss.; S. PIVA, *Libertà d'informazione e piattaforme digitali. questioni aperte nei paesi liberal-democratici* ..., cit., 193 ss.; L. CALIFANO, *La libertà di manifestazione del pensiero... in rete; nuove frontiere di esercizio di un diritto antico. Fake news, hate speech e profili di responsabilità dei social network*, in *Federalismi.it*, 26-2021; M. BETZU, M. DEMURO, *I Big Data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *MediaLaws*, 2-2020; R. MONTALDO, *La tutela del pluralismo informativo nelle piattaforme online*, in *MediaLaws*, 1-2020; E. GARZONIO, *Responsabilità degli ISP rispetto al trattamento automatizzato dei dati personali con finalità di comunicazione politica: applicabilità del GDPR alle piattaforme social*, in *MediaLaws*, 3-2019; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 2 -2018, 398 ss, ora anche in *Democrazia oggi- Annuario AIC 2017* (Atti del XXXII Convegno annuale -Modena 10-11 novembre 2017), Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 22 e ss.; M. CUNIBERTI, *Potere e libertà nella Rete*, in *Media Laws.eu*, 3-2018; P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete*, in *Rivista AIC*, 2-2018, 6 ss., G. PITRUZZELLA, *La libertà d'informazione nell'era di Internet*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà di espressione, hate speech e fake news*, Milano 2017, cap. II.

⁷⁹ È questa l'opinione di Luciano Floridi, riportata nell'intervista cit. *supra*, alla nota 17, *Democrazia rappresentativa e vita digitale. Intervista a Luciano Floridi*.

⁸⁰ La questione è stata formalizzata in sede parlamentare dai due deputati repubblicani Robert Goodlatte e Lamar Smith, componenti della Commissione giustizia della Camera dei rappresentanti. Vedi sul tema P. BOYLARD, *96 Percent of Google Search Results for 'Trump' News Are from Liberal Media Outlets*, in *PJ Media*, blog di inchiesta, pagina web <https://pjmedia.com/trending/google-search-results-show-pervasive-anti-trump-anti-conservative-bias/>, che hanno evidenziato che, attualmente, il "96%" dei risultati delle ricerche *Google* su Trump consisterebbe in siti internet "di ispirazione progressista". La scienza psicologica ha ricostruito, sotto tale punto di vista, la capacità dei motori di ricerca di influenzare in modo anche significativo le elezioni attraverso i risultati delle ricerche effettuate dagli utenti (R. EPSTEIN e R. ROBERTSON,

motori di ricerca nella pur necessaria e positiva funzione di bussola nel mare magnum dei dati presenti nell'oceano della rete, appare estremamente problematica⁸¹.

Tutto ciò, da un lato, ha da tempo fatto sollevare forti perplessità sulla praticabilità della c.d. democrazia digitale⁸² e, dall'altro, ha innescato un dibattito sulle modalità con cui, sul piano di un intervento regolativo ormai necessario, si debba affrontare anche queste (inaspettate ma non troppo) disfunzioni della rete sul piano della garanzia del pluralismo informativo, specie nel settore della comunicazione politica⁸³.

3.1.3 Le attuali risposte ordinamentali al fenomeno nelle sue complesse articolazioni

A fronte di tale complessa articolazione del fenomeno, che vede le piattaforme incidere sui diritti fondamentali, incluso il settore della comunicazione politica, le risposte regolative, come si accennava più sopra, sono ancora parziali o *in progress*.

I temi sul tappeto, come sopra si è ricostruito, sono, nella prospettiva oggetto della presente analisi, in sintesi: a) il condizionamento da parte delle piattaforme della presenza, mediante gli account, dei soggetti politici sulla Rete, nonché dei contenuti politicamente rilevanti, da essi o da altri soggetti immessi, in grado di influire sul libero dibattito politico-democratico e sulla libera formazione dell'espressione del consenso; b) le criticità di alcune tipologie di contenuti specifici, quali le inserzioni di pubblicità politica.

3.1.3.1 Il quadro eurounitario

Volendo accentrare l'attenzione sul contesto europeo⁸⁴, la normativa, allo stato presente, incide (o conta di incidere) solo su alcuni dei profili evidenziati e non è stata pensata specificamente, in buona parte, per la comunicazione politica, avendo connotazioni riferite piuttosto alla libertà di espressione del pensiero in generale.

Essa, in estrema sintesi, si basa prevalentemente su forme di coregolamentazione, come superamento della autoregolamentazione pura, ora, invece, indotta e orientata, previa fissazione

The search engine manipulation effect (SEME) and its possible impact on the outcomes of elections, in *The Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, 2015, 4512 e ss., pagina web www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1419828112.

⁸¹ Vedi sul punto M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, 1-2012, 6 ss.

⁸² ID., op. ult. cit., 391

⁸³ Vedi sulla problematica della individuazione delle regole più adatte alla comunicazione politica su internet, tra *self regulation* ed etero regolamentazione, B. CARAVITA, loc. cit. e gli altri interventi al Convegno *Social network, formazione del consenso e istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?* organizzato da Federalismi.it, reperibili per ora solo in Rete alla pagina web https://www.radioradicale.it/scheda/564319/social-network-formazione-del-consenso-e-istituzioni-politiche-quale-regolamentazione?fbclid=IwAR3qnUbjqwkXQl4dItC2h_RsHnxpDd0XIERshPap0h3653eugZZqPAe0dVc le-

⁸⁴ Per quanto riguarda il contesto USA, legato ad una visione più liberista della regolamentazione di Internet, vedi i riferimenti nella dottrina citata nelle note precedenti, tra i quali soprattutto M. BASSINI, *Libertà di espressione e social network ...*, cit., soprattutto 80 ss. (vedi, per altro, a p. 69 e ss., dove si fa riferimento, nella nota 10, ad una legge approvata in Florida nel 2021 denominata "Stop Social Media Censorship Act", che prevede, tra l'altro, sanzioni di natura pecuniaria a carico delle piattaforme (fino a 250.000 \$ al giorno, nel caso di disattivazione dell'account (*deplatforming*) di candidati a cariche politiche). Si veda, anche, se si vuole, R. BORRELLO, *Arte e rete digitale: i social networks e le policies sulla "nudità"*, in *Nomos. Leattualitaneldiritto.it*, 3-2020, 18 ss.

di principi da parte dell'apparato pubblico e con la previsione di poteri di controllo e eventualmente sanzionatori⁸⁵, il tutto con il rispetto della specificità degli operatori del web, che non esercitano un'attività editoriale pura, ma, come si è visto, un *significant intermediation power*, che riguarda l'accesso alle piattaforme e la circolazione su di esse di contenuti esogeni.

Si ricordano, in via esemplificativa, nell'ambito dell'Unione europea, in materia di *hate Speech*, il *Code of conduct on countering illegal hate speech on line* del 30 giugno 2016 o, sulle *Fake News*, il *Code of Practice on Disinformation* del 26 settembre 2018, ora rivisto ed ampliato nella nuova versione del *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*. Il 1° marzo 2022 è stato, per altro, quale strumento di *hard law*, sia pure a portata circoscritta, adottato dal Consiglio UE, nell'ambito delle sue competenze in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), il Regolamento 2022/350. che vieta la diffusione negli Stati dell'Unione europea di talune trasmissioni televisive provenienti dalla Federazione russa, con qualsiasi tecnologia diffusiva, inclusa la rete digitale e comprese le piattaforme di condivisione video.

Una prospettiva sicuramente feconda, ma ancora da sperimentare è, poi, quella che emerge dal *Digital Services Act* (DSA- Reg. UE 2022/2065, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE), approvato in via definitiva il 5 luglio 2022 dal Parlamento europeo (assieme al *Digital Markets Act* – DMA, più votato a profili economico-concorrenziali), vero e proprio regolamento di diretta applicazione, che si impernia su due direttrici fondamentali: attuare l'equilibrio tra la garanzia delle libertà fondamentali e la prevenzione dell'illegalità e di attività socialmente pericolose e stabilire una regolazione ex ante che si focalizzi sull'ormai evidente e menzionato ruolo di gatekeeper delle piattaforme (ben diverso dai comportamenti individuati nella direttiva e-commerce del 2000), allo stato privo di idonei contrappesi, sia per gli effetti sugli utenti, sia sul piano della tutela della libera concorrenza. Il Regolamento è strutturato secondo un modulo efficacemente descritto come a “cerchi concentrici”⁸⁶, con prescrizioni sempre più stringenti, a mano a mano che si avvicina ai giganti del web (c.d. VLOPs- *Very Large Online Platforms* con più di 45 milioni di utenti in ambito europeo), incentrate, tra l'altro, sulla valutazione del rischio (tra i rischi sistemici, sono compresi proprio “eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui processi elettorali”⁸⁷), rispetto al quale sono richieste una serie di misure preventive da parte delle stesse piattaforme.

Importante è anche l'apporto che potrà dare, sul piano della qualità dei contenuti che contribuiscono, nell'ambito europeo, alla formazione del libero dibattito politico-democratico, la

⁸⁵ Vedi su tali profili, A. LAMBERTI, *Libertà di informazione e democrazia*, cit., 772, che ricorda la definizione di coregolamentazione di origine eurounitaria, offerta dal Comitato economico e sociale in un parere del 2015: “è promossa, orientata, guidata o controllata da una terza parte (sia essa un organismo ufficiale o un'autorità di regolamentazione indipendente) di norma dotata di poteri di esame, di controllo e, in alcuni casi, sanzionatori”. Vedi anche sul tema P. BONINI, *L'autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *Federalismi.it*, 11-2020, 265 ss.

⁸⁶ Così O. GRANDINETTI, *Le piattaforme digitali come “poteri privati” ...*, cit., 182 ss.

⁸⁷ Vedi il n. 82 dei Considerando. Il n. 79 afferma che: “Le piattaforme online di dimensioni molto grandi e i motori di ricerca online di dimensioni molto grandi possono essere utilizzati in un modo che influenza fortemente la sicurezza online, la definizione del dibattito e dell'opinione pubblica nonché il commercio online. La modalità di progettazione dei loro servizi è generalmente ottimizzata a vantaggio dei loro modelli di business spesso basati sulla pubblicità e può destare preoccupazioni per la società... dovrebbero adottare opportune misure di attenuazione nel rispetto dei diritti fondamentali”

proposta di regolamento denominata “*European Media Freedom Act*”⁸⁸, che prevede regole comuni intese a proteggere il pluralismo e l’indipendenza dei mezzi di comunicazione pubblici e privati, evitando ogni forma di interferenza esterna ed interna e tenendo conto della trasformazione in senso digitale degli spazi in cui si muove il processo mediatico. Tra gli obiettivi del progetto, è indicato l’incremento della “cooperazione e la convergenza normativa attraverso strumenti transfrontalieri di coordinamento, nonché preli e orientamenti a livello di UE...” anche al fine di garantire “...l’effettiva tutela degli utenti dei servizi di media da contenuti illegali o nocivi, compresi quelli online.”⁸⁹.

Nel delicato settore delle inserzioni di pubblicità politica sulle piattaforme, sempre a livello eurounitario, è da segnalare che, dopo l’adozione di un Codice di *best practices*, a cui hanno aderito tra il 2018 e 2019 i Big della Rete (Facebook, Google, Twitter e Microsoft), il Piano di azione per la Democrazia europea del 3 dicembre 2020⁹⁰, è venuto a rilevare che “le garanzie esistenti a tutela della trasparenza e della parità delle risorse e dei tempi di trasmissione durante le campagne elettorali non sono state concepite per l’ambiente digitale”, sussistendo profili di complessa regolazione, quali, appunto, la combinazione dei dati personali e dell’intelligenza artificiale con la profilazione psicologica e tecniche complesse di microtargeting, allo stato disciplinati soprattutto o tramite condizioni di servizio aziendali⁹¹.

A tale stregua è stata avanzata nel 2021 una proposta di disciplina, intesa, tra l’altro, a regolamentare la trasparenza dei contenuti politici sponsorizzati e tesa a integrare le norme sulla pubblicità online, già previste nel sopra menzionato *Digital Services Act*- DSA, con l’obiettivo di disporre di una normativa specifica, con sufficiente anticipo sulle elezioni del Parlamento europeo del maggio 2024⁹².

Il procedimento è iniziato ed è stata esaurita la fase finale dei commenti dopo la consultazione pubblica (chiusasi il 31 gennaio 2022⁹³). Nel documento relativo all’analisi di impatto normativo dell’iniziativa legislativa, viene evidenziato come l’area della pubblicità politica a pagamento coinvolge la prestazione di un numero estremamente elevato ed articolato di servizi, connessi al

⁸⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0457>

⁸⁹ Ivi, p. 4 della Relazione di accompagnamento

⁹⁰ COM/2020/790 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN&qid=1607079662423>

⁹¹ Ivi, par. 2.1

⁹² Ivi. Viene specificato che la normativa si rivolgerà agli sponsor dei contenuti a pagamento e ai canali di produzione/distribuzione, incluse le piattaforme, gli inserzionisti e le società di consulenza politica online, chiarendo le rispettive responsabilità e garantendo la certezza del diritto. Garantirà che i diritti e le norme fondamentali pertinenti siano rispettati in modo altrettanto efficace online quanto offline. La Commissione valuterà inoltre se durante i periodi elettorali sia necessario un approccio mirato. L’iniziativa determinerà quali attori e quale tipo di contenuti sponsorizzati rientrano nell’ambito dei requisiti di maggiore trasparenza. Sosterrà la rendicontabilità e consentirà il monitoraggio e l’applicazione delle norme pertinenti, gli audit e l’accesso ai dati non personali, oltre a facilitare le procedure di dovuta diligenza. La Commissione esaminerà inoltre la possibilità di limitare ulteriormente il *microtargeting* e la profilazione psicologica nel contesto politico. Taluni obblighi specifici potrebbero essere imposti agli intermediari online, ai fornitori di servizi pubblicitari e agli altri attori in modo proporzionato alle loro dimensioni e al loro impatto.

⁹³ L’iniziativa viene presentata come intesa a garantire una maggiore trasparenza della propaganda politica “in particolare ora che si sta spostando online” e come rivolta agli operatori economici, ai partiti politici dell’UE e ad altri soggetti, avendo come obiettivi: a) sostenere il funzionamento del mercato unico per i servizi pubblicitari b) garantire che la fonte e lo scopo della pubblicità siano noti; c) combattere la disinformazione e le interferenze nella democrazia europea, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12826-Propaganda-politica-migliorare-la-trasparenza_it

finanziamento, alla preparazione dei messaggi, alla loro collocazione e diffusione, con un altrettanto elevata tipologia di soggetti economici inclusi⁹⁴.

Il fondamento dell'intervento viene individuato nell'art. 114 TFEU, in ordine alla istituzione ed al funzionamento del mercato interno e nell'art. 224 TFEU in ordine alla regolazione dei partiti politici di livello europeo, coinvolgendo competenze condivise tra Unione e Stati membri, anche in relazione all'art. 16 TFEU rispetto alla protezione dei dati personali.

3.1.3.2 Il quadro nazionale: le tendenze espresse in alcune esperienze europee e in quella italiana

A livello di singoli paesi europei, risultano essere state adottate, a partire dal primo decennio del nuovo secolo, le prime normative in ordine alla disciplina della comunicazione politica sui media digitali⁹⁵. Sotto tale punto di vista è stato rilevato che, su un piano astratto, l'approccio regolativo può consistere sia in una estensione della disciplina generale valevole per i media preesistenti, sia nella elaborazione di una normativa ad hoc⁹⁶. Sotto tale profilo le normative adottate da alcuni ordinamenti europei sono orientate prevalentemente nel primo senso. Così il Belgio ha esteso a tutti gli operatori di cui alla Direttiva SMAV del 2010 (servizi in linea e non in linea) la normativa generale vigente in materia, differenziando il servizio pubblico, tenuto all'osservanza permanente degli obblighi di imparzialità informativa e i soggetti privati, vincolati in tal senso solo nel periodo elettorale. La stessa scelta, sul piano dell'estensione della normativa generale ai servizi di media non lineari, è stata effettuata dalla Romania, sulla base di una delibera adottata nel 2012 dal Consiglio Nazionale per l'Audiovisivo e dalla Lituania, con riguardo alla pubblicità politica, rispetto alla quale le regole generali si applicano a prescindere dalla natura del mezzo tecnico di diffusione⁹⁷. Il dibattito è anche particolarmente vivace in Bulgaria, Norvegia, Serbia ed Irlanda e la materia è in continua evoluzione⁹⁸.

Non si può, poi, non ricordare, quale esempio di intervento eteronomo tradizionale sul fenomeno della disinformazione nel settore politico il caso francese, con riferimento a contenuti idonei ad incidere sulla libera espressione del voto. Si tratta della *loi* n. 2018-1202 del 22 dicembre 2018, *relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, estesa con la legge organica n. 1201 in pari data alle elezioni presidenziali, che prevede un controllo giudiziario diretto, in base a parametri in verità evanescenti, di tale tipologia di notizie diffuse online⁹⁹.

⁹⁴ E.C. *Inception Impact Assessment*, Ref. Ares (2021) 622166 – 26 gennaio 2021, nella pagina web citata nella precedente nota.

⁹⁵ Vedi il Report stilato in occasione del 37mo incontro annuale dei paesi aderenti all'EPRA, il raggruppamento informale delle autorità di regolazione nazionale (Meeting di Cracovia del 2013), <http://www.epra.org/meetings/krakow-37th-epra-meeting>

⁹⁶ Ivi, p. 4 e ss.

⁹⁷ Lc. Cit.

⁹⁸ Lc. Cit. Aggiornamenti relativamente più recenti, anche con riguardo ad altri paesi europei, sui quali non ci si può soffermare per ragioni di spazio, sono rinvenibili in M. CAPPELLO et al. (a cura di), *Media coverage of elections: the legal framework in Europe*, IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2017, 29 ss.

⁹⁹ Tale normativa stabilisce, tra l'altro (art. 1) che nel periodo elettorale, quando sono divulgate accuse o imputazioni imprecise o fuorvianti di un fatto, che alterano l'autenticità (*sincérité*) del voto, deliberatamente, artificialmente o automaticamente e in modo massiccio attraverso un servizio di comunicazione pubblica online, è attribuita la possibilità di esperire un'azione giurisdizionale (al pubblico ministero, ai candidati, a tutti i movimenti politici che partecipano al voto o a

Al fine di una sia pure sommaria ricostruzione del quadro europeo, va anche tenuto conto del ruolo della giurisprudenza, che, come suole accadere in situazioni che abbiamo più volte definito di “frontiera”, svolge una forma di supplenza, mediante tentativi di riconduzione a sistema di riferimenti normativi alle volte frammentari.

E’ da segnalare, sotto tale punto di vista, in primo luogo, una pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco, che con una sentenza del 2019 ha ordinato a Facebook di ripristinare l’accesso alla pagina di un partito politico di estrema destra che era stata oggetto di oscuramento pochi mesi prima che si tenessero le elezioni del Parlamento europeo¹⁰⁰. Nella decisione si pone in evidenza la ormai consolidata crucialità del social in questione per la comunicazione politica, anche in presenza di alternative, con la conseguente necessità di assicurarne la fruibilità in sede cautelare¹⁰¹.

Importante appare anche una sentenza della Corte CEDU del 2021, nella quale, sotto l’angolazione della valutazione della responsabilità di un soggetto politico in ordine all’utilizzo di un suo account social, è stato ritenuto che la mancata rimozione di commenti di incitamento all’odio o alla violenza dalla bacheca Facebook, utilizzata durante una campagna elettorale, configura una espressione sanzionabile di hate speech, rilevante al pari di quella dell’autore del commento, non configurandosi una violazione dell’art. 10 della Convenzione europea¹⁰².

Per quanto riguarda l’ordinamento italiano, nessuna scelta è stata ancora compiuta a livello legislativo per quanto riguarda le due alternative regolative sopra ricordate (estensione della disciplina pensata per i media tradizionali o disciplina costruita ad hoc).

Lo strumento di disciplina utilizzato, allo stato, è stato rappresentato dalla coregolamentazione, attuata su iniziativa dell’AGCom, a partire dalle elezioni politiche del 2018.

Si è trattato, in quel caso, delle “*Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*”, promosse, sulla base del Tavolo Tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell’informazione sulle piattaforme digitali (di cui alla delibera n. 423/17/CONS)¹⁰³.

qualsiasi persona che abbia un interesse ad agire), intesa all’ottenimento di tutte le misure proporzionate e necessarie, contro le piattaforme online, per fermare la diffusione. Il giudice si pronuncia entro 48 ore sul ricorso; in caso di appello sempre entro 48 ore dalla domanda (sul tema vedi C. MAGNANI, *Libertà d’informazione online e fake news: vera emergenza? Appunti sul contrasto alla disinformazione tra legislatori statali e politiche europee*, in *Forumcostituzionale.it*, 4 aprile 2019; E. LEHNER, *Fake news e democrazia...* cit., 65 ss.; M. MONTI, *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura...* cit., 297 ss.

¹⁰⁰ Vedi M. BASSINI, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi “spazi pubblici” e “poteri privati”*, cit., 92 ss.

¹⁰¹ *Ivi*, 93.

¹⁰² Corte EDU, 2 settembre 2021, Sanchez c. Francia, ric. 45581/15, riportata in *MediaLaws*, 3-2012, con commento di M. CASTELLANETA, *Responsabilità del politico per commenti altrui su Facebook: conforme alla Convenzione europea la “tolleranza zero” nei casi di messaggi d’odio*.

¹⁰³ Le Linee Guida prospettano la necessità della garanzia da parte delle piattaforme digitali delle pari opportunità di accesso e comunicazione politica ai soggetti politici di cui all’art. 2 della legge n. 28 del 2000. Tuttavia sembra emergere la consapevolezza che tale garanzia non può certo tradursi nella trasposizione degli incisivi strumenti connessi alla par condicio radiotelevisiva, ma soltanto in un dovere sempre deontologico a che «i principali soggetti politici siano debitamente informati degli strumenti che tali Società possono mettere a loro disposizione per coadiuvare la comunicazione politica online», restando fermo che è «rimessa alla valutazione delle singole forze politiche la scelta se aderire o meno a tali modalità» e che «In ossequio al principio di proporzionalità, le piattaforme dispongono in ogni caso di ampi margini di autonomia nella scelta degli strumenti tecnologici, giuridici e di mercato, più adeguati alla garanzia delle pari opportunità di accesso e comunicazione politica riferita alle consultazioni elettorali». Le indicazioni delle Linee Guida sono poi completate da riferimenti all’auspicio del rispetto del silenzio elettorale, ai contenuti illeciti, inclusa la divulgazione di sondaggi fuori dai termini stabiliti dalla legge n. 28 del 2000, al divieto di comunicazione istituzionale, ai sensi dell’art. 9 della cit. legge n. 28 e del rafforzamento delle iniziative di fact-checking già rappresentate da Google e Facebook nell’ambito del Tavolo tecnico. Vedi su tali tematiche O. GRANDINETTI,

In occasione delle elezioni europee del 2019, l'AGCom ha promosso una nuova iniziativa, dopo che nel regolamento, adottato ai sensi dell'art. 4 comma 2 della legge n. 28 del 2000, è stato introdotto, per la prima volta, un Titolo VI rubricato "Piattaforme per la condivisione di video e social network", avente lo scopo di assicurare, tra l'altro, l'impegno delle piattaforme digitali "ad adottare strumenti volontari per garantire il pluralismo dell'informazione per la campagna elettorale del 2019"¹⁰⁴.

Tale azione ha condotto alla formalizzazione di una serie di "impegni" da parte degli operatori firmatari che sono stati pubblicati sul sito di AGCom¹⁰⁵, che hanno portato ad una rielaborazione delle misure individuate nel 2018, anche al fine di attuare un coordinamento con le iniziative intraprese a livello europeo a cui sopra si è fatto riferimento.

È stata ribadita, da un lato, la necessità che i principali soggetti politici siano debitamente informati degli strumenti che le piattaforme digitali possono mettere a loro disposizione per coadiuvare la comunicazione politica online e che sia dunque rimessa alla valutazione delle singole forze politiche la scelta se aderire o meno a tali strumenti. Inoltre, con riferimento ai messaggi pubblicitari di natura elettorale i cui inserzionisti siano soggetti politici, è stata ribadita la necessità di informare gli utenti delle piattaforme digitali circa la natura di "messaggio elettorale" e l'identità del soggetto politico committente. Anche tali obblighi sono stati ricondotti ad una volontaria adesione del soggetto, senza richiamare disposizioni legislative vigenti.

Elementi di novità, sempre con riferimento alla trasparenza, sono stati rappresentati, infine, dalla previsione della necessaria conoscibilità dei criteri di profilazione utilizzati dalla piattaforma e degli altri fattori che determinano la visualizzazione delle inserzioni stesse e i tipi di dati personali e non personali che influiscono sulle inserzioni ricevute o visualizzate, nonché in che modo operano in tal senso i fattori demografici che li caratterizzano ed i loro interessi.

Gli impegni in esame sono stati rinnovati anche in occasione delle campagne relative al 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 2020¹⁰⁶.

Su un altro piano il Garante Privacy già dal 2004 ha iniziato ad emanare provvedimenti riguardanti partiti, organismi politici, comitati di promotori e sostenitori, nonché singoli

La par condicio ai tempi dei Social, cit., 125 ss.; D. SERVETTI, *Social network, deliberazione pubblica e legislazione elettorale di contorno*, in *MediaLaws*, 16 marzo 2020; P. BONINI, *L'autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione ...* cit. loc. ult.cit..

¹⁰⁴ Disposizione reiterata nell' art. 26 Del. n. 323/20/CONS (elezioni regionali del 20 e 21 settembre 2020), nell'art. 18 della Del. n. 324/20/CONS (elezioni comunali del 20 e 21 settembre 2020, art. 27 della Del. n. 265/21/CONS (elezioni comunali del 3 e 4 ottobre 2021).

¹⁰⁵ *Impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme on line per garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante la campagna elettorale per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia – 2019*, reperibile su www.AGCom.it/visualizza-documento/8a187ec9-5a3b-467c-be5e-13791de74bb6

¹⁰⁶ Riportati alla pagina web <https://www.AGCom.it/documents/10179/19601687/Documento+generico+05-08-2020+1597742697668/834379a2-a160-4567-8277-8001ccd94177?version=1.0>

candidati, in ordine all'utilizzazione dei dati personali dei cittadini per iniziative di propaganda (aggiornati nel 2019, anche alla luce del regolamento europeo GDPR)¹⁰⁷.

Sulla base della Direttiva SMAV del 2018, il più sopra citato TUSMA del 2021 ha incluso le piattaforme di condivisione video, che dovrebbero comprendere anche i social, solo nella misura in cui la fornitura di programmi e di video generati dagli utenti costituisca una loro funzionalità essenziale, al fine di proteggere i minori da contenuti nocivi e tutti i cittadini dall'istigazione all'odio, alla violenza e al terrorismo¹⁰⁸.

Una problematica ulteriore è rappresentata, nell'ambito dell'intreccio tra normativa sul finanziamento della politica e disciplina della comunicazione politica¹⁰⁹, dalla rilevanza dei costi delle inserzioni on-line nei vigenti meccanismi di limitazione delle spese elettorali, previsti nell'ambito della legge 10 dicembre 1993, n. 515.

Gli artt. 7 e 10 di tale legge fissano l'entità del tetto delle spese elettorali, rispettivamente, per i candidati e per i partiti, liste e movimenti, mentre l'art. 11 individua la tipologia di tali spese, vale a dire le diverse voci che debbono essere prese in considerazione da partiti e candidati per il computo del totale della spesa effettuata, ai fini del rispetto del tetto.

Le disposizioni esaminate contengono, da un lato, delle indicazioni di carattere generale, che, per esempio, consentirebbero di includere le spese per la "produzione" dell'inserzione elettorale on-line (in genere affidata sulla base di contratti di consulenza a soggetti specializzati), ove si volesse attribuire portata generale alla clausola residuale rappresentata dalla lett. c dl comma 1 dell'art. 11 della legge n. 515 de 1993, che fa riferimento ad "... ogni prestazione o servizio inerente alla campagna elettorale." Dall'altro lato, l'interprete si trova dinanzi, con riferimento alla fattispecie specifica di "acquisto degli spazi" (e quindi al momento della stipula di contratti con i big della Rete), alla individuazione, da parte della normativa vigente, di specifici mezzi di comunicazione, ben diversi da Internet.

Un quadro del genere appare del tutto incerto (tanto da ingenerare atteggiamenti cauti da parte degli studiosi¹¹⁰) e richiederebbe, quindi, un intervento legislativo atto a esplicitare in modo

¹⁰⁷ Vedi il provvedimento "Privacy e propaganda elettorale. Decalogo elettorale - 12 febbraio 2004" , pagina web <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/634369> e, da ultimo il provvedimento in materia di propaganda elettorale e comunicazione politica - 18 aprile 2019, pagina web <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9105201>, con particolare riguardo alla lett. E), nella quale ad. es. si stabilisce che, "...per quanto riguarda la propaganda politica on line, deve evidenziarsi il generale divieto di utilizzo a tal fine dei dati reperiti sul web, senza uno specifico consenso informato alla suddetta finalità (v. artt: 6, 7 e 13, Regolamento)" e che "in tale quadro, va ribadito che i messaggi politici e propagandistici inviati agli utenti di social network (come Facebook o LinkedIn), in privato come pubblicamente sulla loro bacheca virtuale, sono sottoposti alla disciplina in materia di protezione dei dati (artt. 5, 6, 7, 13, 24, 25 del Regolamento). La medesima disciplina è altresì applicabile ai messaggi inviati utilizzando altre piattaforme, come Skype, WhatsApp, Viber, Messenger".

¹⁰⁸ Vedi in particolare il Capo II, artt. 41 e 42, nell'ambito dei quali sono previsti anche codici in sede di coregolamentazione e autoregolamentazione.

¹⁰⁹ Su cui vedi, se si vuole, R. BORRELLO, *Il virtuoso (e complesso) sinergismo tra le discipline dei costi della politica e della par condicio nella regolazione della comunicazione politica, tra vecchie e nuove tecnologie*, in G. CARVALE et al. (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lancaster*, I, Napoli, Jovene, 2022, 213 ss.

¹¹⁰ Vedi i dubbi espressi sulla applicabilità *de iure condito* dei tetti di spesa alle inserzioni on-line, espressi nel Convegno organizzato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi La Sapienza su iniziativa di Federalismi.it, il 24 giugno 2019, dal titolo "*Quanto hanno influito i social sulle elezioni europee?*", da G. DE MINICO, *Pubblicità elettorale online: regole o anarchia?* e da F. DONATI, *Internet e campagne elettorali*. Gli interventi sono disponibili nella versione dal vivo su <http://www.radioradicale.it/scheda/577813/quanto-hanno-influito-i-social-sulle-elezioni-europee>. di Vedi ora anche F. DONATI, *Internet e campagne elettorali*, 7 agosto 2019, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=40160>.

inequivocabile la rilevanza di tali spese nell'ottica del sistema previsto dalla legge n. 515 del 1993¹¹¹.

Per completare il contesto entro il quale nell'ordinamento italiano si è venuta a collocare la campagna elettorale “digitale” del 2022, occorre menzionare la rilevanza di alcune pronunce giudiziarie intervenute in precedenza.

Vengono in considerazione, in particolare, le ben note tre ordinanze del Tribunale di Roma, intervenute sull'esercizio del potere sanzionatorio di Facebook in ordine al rispetto dei *Community Standards*. Le decisioni riguardano due formazioni politiche e si intrecciano con la posizione attribuita nell'ordinamento costituzionale ai partiti, formazioni sociali ex artt. 2 e 18 Cost., ma dotate di statuto speciale ex art. 49 Cost., quali protagonisti del pluralismo politico, fonte della “determinazione della politica nazionale”.

Le ordinanze forniscono un quadro differenziato nella ricostruzione della problematica della censura delle piattaforme, ma, pur diverse negli esiti del caso concreto, sono accomunate dalla prospettazione dell'esigenza di ricondurre comunque il potere “privato” dei soggetti digitali oligopolisti ad un quadro certo di tipo eteronomo, concernente valori di livello costituzionale e comunque di carattere generale, riferito, sia al singolo ordinamento nazionale, sia a ordinamenti di più ampio respiro.

La prima decisione, resa a favore di Casa Pound¹¹², valorizza la pregnanza della posizione del soggetto destinatario del potere di moderazione del *Social* (nella specie su *hate speech*), sottolineando il “rilievo preminente assunto dal servizio di Facebook (o di altri *Social Networks* ad esso collegati) con riferimento all'attuazione di principi cardine essenziali dell'ordinamento del pluralismo dei partiti politici (49 Cost.)”¹¹³. Tale “servizio” rende in sostanza la piattaforma, ad avviso del giudice, una sorta di mezzo di comunicazione di massa, rispetto al quale si pone una problematica di accesso (nella specie a favore di soggetti politici) a causa della sua scarsità, non essendoci piattaforme alternative aventi paragonabili capacità di diffondere i contenuti di pensiero in essa immessi dagli utenti¹¹⁴.

Nella seconda decisione¹¹⁵, resa sempre con riferimento alla problematica del potere di moderazione, espresso su contenuti di *hate speech* immessi nei profili da parte di una forza politica e di associazioni politiche e sindacali ad essa collegati, lo stesso Tribunale di Roma, con una motivazione molto più articolata, ha invece dato ragione a Facebook. Il giudice, a fronte di una fattispecie analoga, non ha dato rilevanza questa volta alla posizione costituzionalmente

¹¹¹ Si consenta ancora il rinvio a R. BORRELLO, *Il virtuoso (e complesso) sinergismo ...*, cit., 231.

¹¹² Trib. Ord. Roma, Sez. spec. in materia di Impresa, ord. 11/12 dicembre 2019, resa sul ricorso ex art. 700 C.P.C. della Associazione di Promozione sociale Casapound Italia e di Davide Di Stefano contro Facebook Ireland Limited, reperibile alla pagina web http://images.go.wolterskluwer.com/Web/WoltersKluwer/%7B5f015ef5-9468-4470-b03f-f31a3a744d28%7D_tribunale-roma-sezione-impresa-ordinanza-12-dicembre-2019.pdf.

¹¹³ Ivi, p. 4.

¹¹⁴ Su tale decisione e le altre due vedi O. GRANDINETTI, *Facebook vs. CasaPound e Forza Nuova, ovvero la disattivazione di pagine social e le insidie della disciplina multilivello dei diritti fondamentali*, in *MediaLaws 1-2021* e A. LAMBERTI, *Libertà di informazione e democrazia ai tempi della società digitale...*, cit., 773 ss. Specificamente per il caso di Forza Nuova, vedi anche il contributo di P. ZICCHITTO, *La libertà di espressione dei partiti politici nello spazio pubblico digitale: alcuni spunti di attualità*, in *Media Laws* (anteprema, 9 aprile 2020).

¹¹⁵ Trib. Ord. di Roma, Sez. Diritti della persona e immigrazione, ord. 24 febbraio 2020, resa sul ricorso ex art. 700 c.p.c., proposto da Forza Nuove ed altri c. Facebook Ireland LTD, riportata alla pagina <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2345/ordinanza-rg-648942019-forza-nuova-art700.pdf>

qualificata del soggetto coinvolto, quale protagonista del pluralismo politico ex art. 49 Cost., ma si è soffermato essenzialmente sui contenuti immessi nel *Social*, considerati illeciti “da numerosi punti di vista”¹¹⁶. L’ordinanza parte dalla violazione delle condizioni contrattuali, ma conferisce, poi, particolare rilievo al “complesso sistema normativo” nazionale, sovranazionale e internazionale ed alla “vasta giurisprudenza nazionale e sovranazionale” sussistente in materia.

Secondo il Tribunale di Roma, Facebook, sulla base dei sopra richiamati presupposti, non solo poteva risolvere il contratto grazie alle clausole contrattuali accettate al momento della sua conclusione, ma aveva “... il dovere legale di rimuovere i contenuti, una volta venutone a conoscenza, rischiando altrimenti di incorrere in responsabilità ...”¹¹⁷. È stata in particolar modo valorizzata, al riguardo, la circostanza della conformità delle condizioni contrattuali e degli *standards* della *Community* al codice di condotta della Commissione Europea in materia di incitamento all’odio¹¹⁸, sottoscritto da Facebook. Ciò secondo il giudice, conferirebbe una base normativa idonea nei confronti del potere di moderazione della piattaforma nei confronti di una forza politica che, a suo avviso, sulla base di una serie di prospettati riscontri fattuali, evidenziati, anche in forma iconografica nell’ordinanza¹¹⁹, avrebbe la qualifica di “organizzazione d’odio”, come tale vietata sia dalle condizioni contrattuali, sia dalle norme imperative richiamate¹²⁰. La risoluzione del contratto e l’interruzione del servizio di fornitura intervenuti nel caso di specie, sarebbero state, quindi, in tale quadro, del tutto legittime¹²¹.

La terza ordinanza è stata resa dal Tribunale di Roma in assetto collegiale, in sede di reclamo avverso l’ordinanza monocratica adottata a favore di Casa Pound¹²². La decisione ha respinto il reclamo di Facebook, correggendo, tuttavia, il tiro rispetto ai passaggi fondamentali contenuti nell’ordinanza monocratica reclamata, con particolare riguardo, in primo luogo, alla natura del rapporto intercorrente tra la piattaforma e l’utente, ricondotto ad “un ordinario contratto di diritto civile”¹²³, la cui disciplina, tuttavia, non può considerarsi “... rimessa senza limiti alla contrattazione fra le parti ed al rapporto di forza fra le stesse né che l’esercizio dei poteri contrattuali sia insindacabile”¹²⁴. I limiti, sotto tale punto di vista, “... sono quelli di carattere generale ordinariamente riconosciuti per l’autonomia privata, riconducibili alle clausole generali dell’ordine pubblico, del buon costume, della buona fede ed al divieto di abuso del diritto, da interpretarsi secondo i principi costituzionali”¹²⁵.

¹¹⁶ Ivi, p. 43.

¹¹⁷ Lc. ult. cit.

¹¹⁸ Su cui vedi *supra*, nota 30.

¹¹⁹ Trib. Ord. Roma ult. cit., pp. 13-31 e 32-43..

¹²⁰ Ivi, p.31 e ss.

¹²¹ Lc. ult. cit.

¹²² Trib. Roma, sez. XII, ord. 29 aprile 2022, pagina web <https://media2-col.corriereobjects.it/pdf/2020/interni/reclamo-casapound-tribunale.pdf>.

¹²³ Ivi, n. 7.

¹²⁴ Ivi, n.8.

¹²⁵ Lc. cit. In questa ottica va anche considerata la posizione netta espressa in un’ordinanza del Tribunale di Siena del 19 gennaio 2020 (citata da A. LAMBERTI, *Libertà di informazione e democrazia ai tempi della società digitale...*, cit., 773, nota 124), pronunciata a seguito del ricorso di un militante di Casa Pound che si è visto disattivare l’account a seguito della pubblicazione di due messaggi ‘odiosi’, che ha risolto la controversia, in senso favorevole alla piattaforma, riconducendo integralmente la fattispecie all’area civilistica. Tale posizione è condivisa da C. MELZI D’ERIL e G.E. VIGEVANI, *Odio in rete e rimozione delle pagine Facebook: giudice che vai, soluzione che trovi*, in *Il Sole 24 ore*, 27 febbraio 2020, pagina web <https://www.ilsole24ore.com/art/odio-rete-e-rimozione-pagine-facebook-giudice-che-vai-soluzione-che-trovi-ACANURMB>, che evidenziano che “Forse, proprio

Inoltre, il Tribunale ha precisato che, da un lato “... la posizione del gestore è riconducibile alla libertà di impresa tutelata dall’art.41 della Costituzione” (escludendo, quindi, suggestioni di un possibile ruolo di “servizio pubblico”, sia pure in parte qua, evocato dall’ordinanza monocratica), mentre quella “... dell’utente è riconducibile, di fronte a contestazioni relative alle opinioni espresse sulla piattaforma, alla libertà di manifestazione del pensiero protetta dall’art.21 e, di fronte a contestazioni relative alla natura ed agli scopi dell’associazione, all’art. 18 e quindi a valori che nella gerarchia costituzionale si collocano sicuramente ad un livello superiore”¹²⁶. In tale prospettiva, secondo il giudice romano, sarebbe “... irrilevante la questione, pur sollevata nel giudizio, della riconoscibilità a CasaPound della qualità di partito politico, non risultando che questa possa attribuire nei rapporti interprivati alcuna tutela ulteriore, rispetto a quella già spettante in base agli artt. 18 e 21”¹²⁷.

3.2 La comunicazione politica in Rete e la campagna elettorale 2022

Venendo ora alla campagna elettorale 2022, si può iniziare con l’osservare che l’AGCom, nel più volte menzionato regolamento adottato per le politiche del 2022, n. 299/22/CONS, ha ribadito la disciplina già inserita in precedenti regolamenti elettorali a partire dal 2019, con in più il riferimento al nuovo Codice europeo rafforzato sulla Disinformazione del 2022¹²⁸, anche in ordine ad iniziative connesse al Tavolo tecnico per *la garanzia del pluralismo e della correttezza dell’informazione sulle piattaforme digitali e sui social network*¹²⁹

Inoltre è stata evidenziata la consueta promozione, a valle degli impegni assunti dalle piattaforme, da ultimo, nel 2020 e mediante procedure di autoregolamentazione, dell’adozione da parte dei fornitori di piattaforme di condivisione di video di misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui social media, di contenuti in violazione dei principi a tutela del pluralismo dell’informazione e della correttezza e trasparenza delle notizie e dei messaggi veicolati, sanciti dagli articoli 4 e 6 del TUSMA¹³⁰.

questo giudice, per la semplicità e razionalità dei suoi argomenti, traccia una linea che ci auguriamo possa essere seguita in futuro, senza che le corti debbano necessariamente avventurarsi nel proporre la propria visione del miglior bilanciamento tra valori fondamentali”. Nella stessa logica va anche considerata una sentenza della Corte d’Appello de l’Aquila, 9 novembre 2021, n. 1659, (in <https://giuridica.net/wp-content/uploads/2021/12/corte-appello-aquila-1659-2021-risarcimento-ban-facebook.pdf>), che ha ritenuto la natura onerosa del contratto di utilizzo della piattaforma da parte dell’utente, con la possibilità per il social di introdurre clausole che gli attribuiscono legittimi poteri di rimozione dei post degli utenti e di sospensione degli account, di natura non vessatoria. Tali clausole, tuttavia, ad avviso del giudice, possono essere valutate in sede di loro concreta applicazione, al fine della verifica della effettiva violazione degli standard da parte dei comportamenti posti in essere dall’utente (nella specie, il giudice ha valutato alcune fattispecie rilevanti ed altre no, pervenendo, su tale base, a quantificare l’entità del risarcimento spettante).

¹²⁶ Ivi, n. 10.

¹²⁷ Lc. cit.

¹²⁸ Vedi art. 28 comma 1: “Le piattaforme per la condivisione dei video sono tenute ad assumere ogni utile iniziativa volta ad assicurare il rispetto dei principi di tutela del pluralismo della libertà di espressione, dell’imparzialità, indipendenza e obiettività dell’informazione nonché ad adottare misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione anche in conformità agli impegni assunti nell’ambito del *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*”. Su tale Codice rafforzato vedi anche M. MONTI, *Lo strengthened Code of Practice on Disinformation: un’altra pietra della nuova fortezza digitale europea?*, in *MediaLaws*, 1-2022.

¹²⁹ Art. 28 cit., comma 2.

¹³⁰ Art. 28 cit., comma 3.

Il dato che emerge, a campagna esaurita, è che l'effettiva incisività di tali misure è stata pressoché insussistente, come emerge dalle dichiarazioni del Presidente AGCom, espresse nella più sopra richiamata intervista rilasciata nell'imminenza del giorno delle elezioni ¹³¹, il quale, ribadendo che la materia non è, allo stato, oggetto di regolazione legislativa, ha dichiarato che “[n]oi abbiamo scritto ad alcune piattaforme trasmettendo proteste e segnalazioni. Loro ci hanno risposto, e fine dei giochi. Non abbiamo altri strumenti di intervento. L’Ue ha prodotto un Codice rafforzato di autoregolamentazione contro la disinformazione. Le principali piattaforme web, è vero, lo hanno sottoscritto. Ma alla fine si regolano da sole nella sua applicazione”.

Tale situazione è aggravata dalla circostanza che le manifestazioni della comunicazione politica in Rete si sono arricchite di ulteriori fattispecie rispetto a quelle ormai da considerare “tradizionali”, sulle quali, come si accennava più sopra, hanno, per altro da poco e ancora in modo incerto, iniziato a confrontarsi i regolatori e la dottrina, determinandosi l’ormai consueto inseguimento tra il diritto e l’oggetto della regolazione, legato all’evoluzione tecnologica.

Basti pensare, al riguardo, al ruolo di nuove piattaforme come Tik Tok -su cui molti soggetti politici si sono indirizzati in queste elezioni- da taluni segnalate per la loro provenienza da aree geopolitiche particolarmente a rischio nell’attuale momento storico e per una capacità di acquisizione di dati e di influenza superiore alle preesistenti piattaforme¹³².

Si sono affacciate alla ribalta anche figure del mondo della Rete, quali gli *influencer*, che hanno espresso sui loro profili social “opinioni e valutazioni politiche “nel corso della campagna elettorale, suscitando l’interrogativo di come regolare una potenziale capacità di condizionare, in forma fortemente suggestiva, il comportamento di milioni di *followers*, nel momento in cui tale capacità viene trasferita da scelte commerciali-consumistiche al settore politico¹³³.

A dimostrazione ulteriore di un contesto complesso, coinvolgente tra l’altro discipline tra loro potenzialmente confliggenti, va considerato il caso delle iniziative che Meta (con le sue piattaforme) ha intrapreso per questa campagna elettorale, che, da un lato, hanno assunto caratterizzazioni in un qualche modo rientranti nelle sopra richiamate “misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui social media, di contenuti in violazione dei principi a

¹³¹ Vedi *La par condicio va estesa anche a web e social*, cit., *supra*, note 52 e 53.

¹³² Vedi F. D’ARRIGO (direttore dell’Istituto Italiano Studi Strategici “Niccolò Machiavelli”), *Tutti i rischi cyber delle campagne elettorali su TikTok*, in Startmag.it, pagina web <https://www.startmag.it/innovazione/tiktok-campagna-elettorale/>, il quale pone in evidenza come, secondo gli esperti, attraverso TikTok, si può facilmente destabilizzare una campagna elettorale effettuando *hack* cognitivi, aumentando l’attrazione verso un particolare video la cui manipolazione non necessita di alcuna particolare abilità tecnica; sarebbe sufficiente soltanto un’analisi psicosociale della località, dei suoi abitanti e del periodo elettorale ideale per pubblicarlo. Lo stesso A. nota che la caratteristica di tale piattaforma è quella di proporre ulteriori filmati grazie allo sviluppo di modelli comportamentali predittivi, estrapolati dai dati digitali esposti dagli utenti online con qualsiasi dispositivo di tracciamento dei dati, a differenza di Facebook che analizza l’attuale rete di amicizie. Dal canto suo, va fatto presente, che la piattaforma ha adottato alcune cautele, in occasione delle elezioni del 2022, preannunciate su <https://newsroom.tiktok.com/it-it/tiktok-impegno-elezioni> e meglio specificate su <https://www.tiktok.com/safety/it-it/election-integrity/>, pagina nella quale si fa presente che TikTok può anche abbracciare temi che toccano la vita dei membri della community, anche con contenuti politici o relativi alle elezioni, purché rientranti nelle Linee guida della community. Tuttavia si specifica, anche, che TikTok non è un punto di riferimento per consultare le ultime notizie e non si accettano annunci politici a pagamento. L’impegno dichiarato è quello di combattere la diffusione delle informazioni false o inesatte sulla piattaforma, anche supportando gli utenti con informazioni autorevoli e educative riguardo questioni importanti per il pubblico, come le elezioni politiche (vedi anche la pagina dedicata alle elezioni politiche italiane del 2022: https://m.tiktok.com/magic/eco/runtime/release/630500dd923ece03174704ce?appType=muse&magic_page_no=1&start_page=magic-pages%2Fcomp4azzbo8efc6%2Findex).

¹³³ Vedi L. SIRNA, *Elezioni, da Chiara Ferragni ad Elodie: chi sono gli influencer che possono spostare voti?*, in *Il Mattino*, 26 agosto 2022.

tutela del pluralismo dell'informazione e della correttezza e trasparenza...”, auspicate dall'AGCom nella delibera n. 299/22/CSP e, dall'altro, di forme di incentivo all'esercizio del voto da parte degli elettori, in un, auspicato, modo corretto e consapevole.

Nel primo senso è stata prevista la collaborazione con organizzazioni indipendenti di fact-checking (Pagella Politica, Facta e Open) per verificare la veridicità dei post segnalati e assicurarsi che non violassero gli Standard della Comunità, anche dando informazioni errate sulla data delle elezioni o sui candidati, mentre, nel secondo senso è stato predisposto un “Centro virtuale per le Elezioni” ed è stata stipulata una convenzione con il Ministero dell'Interno per informare le persone in vista delle elezioni e sono stati previsti, a partire dal 20 settembre, promemoria elettorali su Facebook per le persone che hanno almeno 18 anni, cliccando sui quali, si sarebbe raggiunta una pagina del sito del Ministero su cui trovare informazioni attendibili¹³⁴.

Tale seconda tipologia di iniziative è finita sotto la lente, anche questa volta, del Garante per la Protezione dei dati personali (che non risulta si sia ancora espresso), che già, nel 2018, sotto il vigore del Codice del 2003, aveva sanzionato il c.d. prodotto “Candidati”, che su Facebook consentiva agli elettori che fornivano il proprio indirizzo postale di ricevere informazioni sui candidati della propria circoscrizione elettorale e sui loro programmi e il c.d. “Promemoria per le elezioni” che, il giorno di effettuazione del voto, prevedeva l'invio di un messaggio che sollecitava la condivisione dell'essersi o meno recati alle urne e di opinioni sull'importanza del voto espresso¹³⁵. Il Garante ritenne, in quell'occasione, che questi due servizi di Facebook, comportassero trattamenti di dati personali potenzialmente idonei a rilevare le opinioni politiche degli interessati che vi hanno aderito, in violazione dei previgenti artt. 13 e 23 del Codice¹³⁶.

Un caso emblematico, infine, è stato rappresentato dal confronto Letta-Meloni, non potutosi realizzare, per come si è visto più sopra, sul mezzo radiotelevisivo ma diffuso sul sito web del Corriere della Sera in diretta streaming su Internet¹³⁷.

Tale sito configura una forma di gestione diretta di un mezzo di comunicazione secondo il classico modulo editoriale, senza l'incombente “potere di intermediazione” di una grande piattaforma.

In linea generale la posizione che assume la stampa rispetto ai temi della par condicio è ben diversa rispetto a quella della radiotelevisione¹³⁸, essendo improntata, alla più volte menzionata logica liberale del “mercato delle idee”, nel quale la posizione di chi informa e di chi viene informato si compongono secondo logiche spontanee, nella quali la “qualità” del messaggio è un risultato liberamente conseguibile ed apprezzabile, non imposto dall'esterno e l'accesso avviene secondo la massima libertà, senza previ provvedimenti autorizzatori. La legge interviene,

¹³⁴ Su tutto ciò vedi riferimenti in E. CAPONE, *Elezioni 2022, accordo Meta-Viminale contro le fake news su Facebook e Instagram*, in *La Repubblica*, 19 settembre 2022.

¹³⁵ Come riportato nella Relazione al Parlamento per l'anno 2019, reperibile sul sito www.garanteprivacy.it, p.125 e ss.

¹³⁶ Vedi provv. 10 gennaio 2019, n. 5, doc. web n. 9080914.

¹³⁷ Il confronto si è svolto il 12 settembre 2022 ed è stato moderato dal Direttore Fontana. Il format ha previsto un blocco di domande uguali per i due leader e un secondo blocco di domande specifiche per ciascuno dei due. Sono stati inoltre previsti interventi di replica e infine un appello agli elettori. L'organizzazione del dibattito è stata affidata agli staff della presidente di Fratelli d'Italia e del segretario del Partito democratico (vedi A. LOGROSCINO, *Meloni-Letta, domani lunedì 12 settembre il faccia a faccia in diretta su Corriere.it*, www.corriere.it, 11 settembre 2022).

¹³⁸ Su tale tematica ci si consenta di rinviare a R. BORRELLO, *Stampa e Par condicio. Riflessioni critiche sulla vigente disciplina*, in *Giur. Cost.*, 2008, 2768 ss.

pertanto, solo ad assicurare il pluralismo esterno, quando l'attività di diffusione del pensiero, mediante la carta stampata, viene svolta secondo le grandi dimensioni dei mass media e, utilizzando la struttura organizzativa dell'impresa¹³⁹. Sono infatti previste regole, nell'ambito della legge n. 28 del 2000, solo sulle inserzioni a pagamento o gratuite e non sull'attività di informazione che legittima per la stampa anche posizioni di "parte".

L'AGCom ha avuto modo di specificare, a suo tempo, che l'edizione on line, anche nativa digitale, di un giornale non rientra tra i servizi di media audiovisivi, in quanto il contenuto audiovisivo è meramente incidentale e non ne costituisce la finalità principale¹⁴⁰, sussistendo una evidente differenza tra una web TV strutturata ed in concorrenza con le varie tipologie di televisioni attualmente esistenti ed un giornale basato fondamentalmente sul contributo scritto e con immagini, a corredo, fisse. Restando, pertanto, l'attività in esame nel perimetro dell'attività della stampa, l'attività comunicativa realizzata sarebbe stata in ogni caso fuori dalla portata della legge n. 28 del 2000, trattandosi di una fattispecie di attività informativa e non di una inserzione a richiesta di un soggetto politico¹⁴¹.

4. Conclusioni

Come si è ampiamente ricostruito nel presente contributo, la normativa sulla par condicio, attualmente vigente nell'ordinamento italiano, necessita effettivamente di una messa a punto, nella forma di un complessivo aggiornamento per vecchi e nuovi mezzi di comunicazione e di una rimediazione di alcune nozioni chiave, come la distinzione comunicazione /informazione nel settore radiotelevisivo.

Vi sono fenomeni, nel mondo della Rete, come il potere di condizionamento dei contenuti postati, in relazione al carattere oligopolistico delle piattaforme digitali, che, come si è visto, presentano aspetti effettivamente complessi e controversi¹⁴², restando aperto il dibattito sulla necessità di adottare, con gli adattamenti del caso, lo strumentario giuridico sviluppato nei

¹³⁹ Sulla particolarità di tale posizione della stampa, v. anche la Corte CEDU nella decisione *Orlovskaya Iskra c. Russia* [2017], <http://budoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525>. Nel contesto Usa è celebre la sentenza *Miami Herald Publishing Company, Division of Knight Newspapers, Incorporated v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974), reperibile alla pagina web <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/418/241>, che ha affermato che "una legge della Florida che impone ai giornali di consentire la parità di accesso ai candidati politici nel caso di un contenuto editoriale o di approvazione politica è incostituzionale".

¹⁴⁰ Vedi l'Allegato A della delibera AGCom 606/2010/Cons., art. 2 comma 1, lett. d), Sotto tale profilo, nel 2015, la Corte di Giustizia UE, con la sentenza 21 ottobre 2015 (causa C-347/14) ha ritenuto rilevante la valutazione se la messa a disposizione di contenuti audiovisivi "abbia in quanto tale un contenuto ed una funzione autonomi rispetto a quelli dell'attività giornalistica del gestore del sito Internet" del quotidiano on-line, la qual cosa comporterebbe l'applicabilità della Direttiva 2010/13/CE. Qualora invece detto servizio apparisse "come un elemento accessorio inscindibile dall'attività giornalistica di tale editore, in particolare per i legami che l'offerta audiovisiva presenta con l'offerta testuale" esso non rientrerebbe nell'ambito di applicazione di detta Direttiva.

¹⁴¹ Ai sensi dell'art. 7, comma 2 lett. , che parla di "pubblicazioni di confronto tra più candidati", su richiesta del soggetto politico, nella forma del "messaggio politico elettorale".

¹⁴² Vedi, anche per altri profili, l'importante analisi di F. BALAGUER CALLEJON, *Social network, società tecnologiche e democrazia*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, 3-2019, spec. 11 e O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi"* ..., cit., 126 ss.

confronti dei mezzi di comunicazione di massa, quale la radiotelevisione, aventi le connotazioni più problematiche rispetto alla tutela della sovranità informata¹⁴³.

Altro snodo fondamentale, come si è visto, è quello della regolazione delle inserzioni on-line, in generale e in ordine allo specifico profilo del condizionamento a fini finanziari, sussistendo, allo stato, strumenti di regolazione prevalentemente sintonizzati sulla *soft law* e sul registro della trasparenza - visibilità, salva la funzione “livellatrice” dei tetti di spesa nell’ambito delle campagne.

Il profilo che appare scoperto, nell’attuale momento, è quello della parità di trattamento dei soggetti politici in ordine all’accesso a tale tipo di risorsa comunicativa, che non appare assicurato da tali tetti di spesa, in quanto tale misura, a ben vedere, è in grado di controllare l’utilizzo delle risorse finanziarie nella loro diseguale espansione verso l’alto, ma non di garantire eguali opportunità dal “basso”.

Appare quindi condivisibile l’opinione di chi ritiene che occorra agire attraverso una combinazione tra il modello di parità di opportunità in ordine al costo di ciascuna singola inserzione (parità di trattamento nell’offerta e fissazione di tariffa “calmierata”), previsto per la stampa e le emittenti televisive locali e quello della messa a disposizione di una certa quantità di inserzioni gratuite (secondo criteri di parità o di equità), come avviene per i messaggi politici autogestiti gratuiti del servizio pubblico radiotelevisivo¹⁴⁴.

Per quanto riguarda questi ultimi appare più equilibrata l’ipotesi di una funzione compensativa rispetto agli spazi a pagamento che continuerebbero ad essere previsti, rispetto a quella della integrale sostituzione, da parte delle inserzioni gratuite, di quelle a pagamento, secondo, come si anticipava più sopra, una logica di estensione al settore della Rete delle misure proprie della maggior parte delle legislazioni delle democrazie europee (e di quelle ad esse assimilate) in materia radiotelevisiva. Ciò non toglie che, rispetto alle piattaforme *social*, aventi maggiore visibilità e diffusività rispetto agli spazi virtuali comuni, sembrerebbe effettivamente necessario, come sopra si evidenziava in generale, in considerazione della loro sopra rilevata posizione oligopolistica e dominante, forme di regolazione più incisive (vicine a quelle pensate per i media “pesanti”), rispetto a quelle adeguate alle forme di autentica diretta espressione di pensiero del soggetto politico, per le quali ultime vanno bene quelle regole ispirate (ma con i dovuti adattamenti) alla disciplina della par condicio della stampa¹⁴⁵.

¹⁴³ Vedi sul tema B. BODO, N. HELBERGER, C. H. DE VREESE, *Political micro-targeting: a Manchurian candidate or just a dark horse?*, in *Internet Policy Review*, 4-2017, <https://policyreview.info/articles/analysis/political-micro-targeting-manchurian-candidate-or-just-dark-horse>, 6.

¹⁴⁴ Su tali tematiche v. O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social ...*, cit., p. 109 e ss.; G. D’IPPOLITO, *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui Social Network*, in *Media Laws*, 1-2020, 165 ss.

¹⁴⁵ Vedi ancora O. GRANDINETTI, *La par condicio ai tempi dei Social*, cit., 125 ss. Appare meritevole di riflessione soprattutto l’ipotesi di un divieto assoluto di pubblicità politica a pagamento sulle piattaforme digitali. Su questo piano la giurisprudenza della Corte CEDU sembra lasciare un margine di discrezionalità agli Stati, che possono introdurre il divieto quando si tratti di adottare una misura rilevante e necessaria per preservare la qualità del pubblico dibattito anche fuori dal periodo elettorale (si consenta il rinvio sul punto a R. BORRELLO-A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni di rilievo politico in Italia...* cit., pp. 38 e 39; vedi anche M. CAPPELLO *et al.* (a cura di), *Media coverage of elections: the legal framework in Europe*, cit., 13. Tuttavia, come è stato giustamente notato, essendo tale giurisprudenza tarata sul mezzo radiotelevisivo, occorrerà attendere che la Corte focalizzi il tema con riferimento al mondo delle piattaforme digitali (vedi il Rapporto, nell’ambito del Consiglio d’Europa, COE-DGI (2017)11, *Internet and electoral campaigns. Study on the use of Internet in electoral campaigns*, (a cura di D. TAMBINI), pagina web <https://rm.coe.int/use-of-internet-in-electoral-campaigns-/16807c0e24>, p. 11).

Infine, va sottolineato come il tradizionale ruolo del servizio pubblico, come garante della qualità dell'informazione nel settore radiotelevisivo, potrebbe essere trasposto attraverso un adattamento della sua missione alle caratteristiche della Rete.

E' ormai nella tradizione del servizio pubblico, venuto meno il suo carattere monopolista, proprio degli albori della televisione, quello della funzione di correzione-integrazione in senso di riequilibrio, della mera differenziazione delle voci, la cui inidoneità ad assicurare un effettivo pluralismo informativo è emerso, per come visto, anche nel magico mondo della Rete. Tale ruolo, che è già iniziato a partire dalla acquisita qualificazione di servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, potrà evolversi a mano a mano che saranno affinate le tecniche di adattamento al peculiare linguaggio della Rete stessa¹⁴⁶.

Al di là della rilevata problematicità degli innumerevoli temi presenti sul tappeto, non si può non concludere ricordando che ogni intervento regolativa dovrà, al di là dei suoi contenuti, innanzitutto, essere, sul piano del metodo, oggetto di un'ampia condivisione tra le forze politiche, stante il suo carattere costituzionalmente necessario per la tipologia di principi fondamentali che è chiamata a bilanciare¹⁴⁷ e dovrà raccordarsi, alla stregua di un circolo virtuoso, con interventi sovranazionali ed anche di portata mondiale¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Su un possibile servizio pubblico in Rete “di educazione e di intrattenimento”, fuori dalle ipotesi di *streaming* o della disponibilità *online* delle trasmissioni televisive ed inteso alla “creazione di prodotti appositamente destinati alla fruizione in Rete, che sono essenziali per tutti, ma soprattutto per le giovani generazioni, che della Rete vivono” vedi ancora M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo ...cit.*, p. 390. Vedi anche G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, Giappichelli, 2018, 23 e ss., su possibili ruoli del servizio pubblico, calibrati a bilanciamento di logiche distorsive della Rete, quali la creazione di “spazi di discussione in cui sia possibile un confronto tra posizioni diverse, senza che all'utente sia dato di “preselezionare” i contenuti sulla base delle proprie preferenze politiche, ideologiche, culturali o d'altro genere” o la predisposizione di una piattaforma trasmissiva in cui l'offerta di contenuti sia realmente gratuita, in quanto sottratta a sistemi di profilazione.

¹⁴⁷ Vedi R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione...*, cit., p. 25 e ss.

¹⁴⁸ Richiamo al riguardo la posizione di un giovane internazionalista dell'Università di Leiden in Olanda, Barrie Sandler (B. SANDLER, *Freedom of expression in the age of online platforms: the promise and pitfalls of a human rights-based approach to content moderation*, in *Fordham's International Law Journal* 2020, vol. 43, p. 948 e ss., disponibile alla pagina web <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol43/iss4/3>), 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), dovrebbero essere 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 (vedi indicazioni in R. BORRELLO, *Arte e Rete digitale...*, cit., 25 ss.).