

ATTACHMENT 5

to the Technical - Scientific Report of the Implementing Entity
Reporting period no. 3 (months 9-12)

PRIN 2022 PNRR
***Normative and Digital Solutions to Counter Threats
during National Election Campaigns
(RightNets)***

Project Code: P2022MCYCK | CUP: D53D23022340001

University of Macerata

PI - Prof. Giovanni Di Cosimo



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



unimc
UNIVERSITÀ DI MACERATA

Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns (RightNets)

Milestone 3 - Interim Project Report

Project Title	Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns
Project Acronym	RightNets
Call Identifier	PRIN 2022 PNRR - Decreto Direttoriale n. 1409 del 14-9-2022
Grant. no	P2022MCYCK
CUP	D53D23022340001
Start of Project	30 November 2023
Duration	24 months
Work Package	3
Abstract & Authors	<p>This report includes three documents, representing scientific milestones of the work carried out by the two units during the first year of the project. Their findings were subject of discussion during the midterm project workshop and the V Annual Conference Icon-s Italy (both held on 18 Oct 2024 in Trento), and represent working papers intended for further development and deepening in the second part of the project reporting period.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lidia Blumetti, Sapienza, <i>La relazione tra utilizzo dei social media e benessere epistemico del "rappresentato"</i>; 2. Edoardo Caterina, UniMC, <i>Le regole per la campagna elettorale</i>; 3. Giacomo Menegus, UniMC, <i>Comunicazione istituzionale e campagne elettorali online: lo stato dell'arte</i> (also published in SSRN).
PI	Giovanni Di Cosimo

The project 'Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns - RightNets', is funded by the European Union - Next Generation EU under the Prin 2022 PNRR call, Mission 4, Component 2, Investment 1.1 (P2022MCYCK, CUP UniMC D53D23022340001; CUP Sapienza D53D23022350001).

Views and opinions expressed in this document are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.



La relazione tra utilizzo dei *social media* e benessere epistemico del “rappresentato”*

Lidia Blumetti

1. Il termine «benessere epistemico» è stato di recente utilizzato dalla letteratura sociologica con riferimento al «benessere dell’ecosistema informativo»¹, riferendosi con tale espressione alla progressiva conquista di un sistema informativo capace di garantire la fiducia della collettività su alcuni minimi denominatori, quale presupposto della formazione di una pluralità di opinioni che, pur nella loro conflittualità, rimangono comunicanti.

Nell’ambito del mio intervento intendo tuttavia legare la formula «benessere epistemico» non tanto al sistema informativo, quanto alla singola persona, riferendomi con l’utilizzo di tale formula all’incidenza che la sfera digitale ha sulla capacità dell’individuo – per il profilo di interesse in tale sede, del cittadino/elettore - di formare una propria autonoma visione dei fatti, priva di indebite manipolazioni esterne. Un fattore essenziale allo sviluppo di un’autonoma capacità di giudizio e, di conseguenza, alla partecipazione effettiva, in quanto consapevole, alla vita politica, economica e sociale dell’ordinamento².

Com’è noto, le piattaforme digitali rappresentano, ormai da tempo, uno dei principali strumenti utilizzati dalla collettività – in particolare dai giovani - per diffondere e consultare contenuti di vario genere, a carattere informativo, divulgativo, personale. Il ricorso a tali mezzi ha inciso, da un lato, sullo stile di vita delle persone e sulle forme di comunicazione interpersonale, dall’altro, sul rapporto tra cittadino e informazione – intesa come l’insieme delle strutture e dei mezzi di trasmissione di dati e notizie - rendendo il primo meno dipendente dai canali tradizionali: stampa, radio, televisione. Attraverso l’utilizzo delle piattaforme digitali, infatti, il cittadino, da mero recettore di informazioni, ne è diventato potenziale creatore o diffusore. I *social media*, in particolare, permettono infatti uno scambio apparentemente orizzontale – in quanto, per l’appunto, non mediato da fonti informative “istituzionali” – di informazioni, notizie, immagini, video. Un fenomeno che ha messo alla «prova le categorie giuridico-costituzionali – fra cui la differenza tra informazione del giornalismo e propaganda politica, o quella fra media e non media – su cui si erano basate molte delle ricostruzioni

*Il presente lavoro è frutto della ricerca svolta nell’ambito del Prin 2022 PNRR *Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns (RightNets)*, finanziato dall’Unione europea, Next Generation EU, Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, P2022MCYCK, CUP D53D23022350001.

¹ C. HASSAN, C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia*, Marsilio editori, Venezia, 2022, p. 35.

² A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, II ed., Padova, Cedam, 1992, pp. 426, il quale, pur negando la sussistenza di un diritto soggettivo dei cittadini ad essere informati, afferma l’esistenza di un «valore» di fondo consistente nella «libertà di informazione», nella sua duplice dimensione di «libertà attiva di informare» e «libertà di informarsi», deducibile da tutta una serie di disposizioni costituzionali che configurano la posizione del «cittadino all’interno dello Stato»; si veda, inoltre, A. LOIODICE, voce «*Informazione (diritto alla)*», in *Enc. Dir.*, Giuffrè, p. 473.

dogmatiche e normative concernenti i limiti alla libertà d'espressione e informazione»³. Un fenomeno che, mettendo alla prova tali categorie, rappresenta una sfida per la tenuta stessa dei sistemi democratici, dal momento che la libertà di espressione, nella sua duplice dimensione di libertà di manifestare il proprio pensiero e di diffondere e ricevere notizie, è legata radicalmente alla forma di stato democratico, rappresentandone – come affermato espressamente dalla Corte costituzionale nella sent. n. 84 del 1969 – la «pietra angolare»⁴.

L'idea della piattaforma digitale quale più genuina espressione e valorizzazione della libertà di manifestazione del pensiero, in quanto spazio prediletto per lo svolgimento di un «libero mercato delle idee» - secondo la metafora del «*free marketplace*» utilizzata nella celebre *dissenting opinion* di Justice Holmes (Abrams v. United States 250 US 616, 1919, 624 ss.), mutuata in Reno v. ACLU (521 US 844, 1997) e ancora adesso condizionante l'approccio statunitense alla regolamentazione delle piattaforme digitali - è da tempo entrata in crisi. Alla visione del libero confronto tra le opinioni più differenti quale «prova migliore della verità», si è aggiunta infatti la consapevolezza dei pericoli per il pluralismo informativo e per la formazione dell'opinione pubblica che il funzionamento delle piattaforme digitali può comportare. È ormai acquisita la consapevolezza del fatto che la strutturazione democratica, trasparente, orizzontale e simmetrica della comunicazione in rete è solo illusoria, in quanto il funzionamento delle piattaforme digitali consiste in algoritmi – i cui meccanismi, peraltro, sono conoscibili solo in termini generali, date le normative in materia di proprietà intellettuale - che sono formulati seguendo logiche di mercato.

2. Gli algoritmi sottesi al funzionamento dei motori di ricerca *online* e dei *social media* sono diretti a massimizzare il numero di persone che navigano in rete e il tempo di permanenza delle stesse *online*. Questo meccanismo avviene tendenzialmente attraverso l'utilizzo di due tipi di algoritmi: di filtraggio e di raccomandazione dei contenuti⁵. La prima tipologia di algoritmi raccoglie una grande quantità di dati degli utenti, reperiti attraverso la profilazione del loro comportamento in rete e diretti all'apprendimento delle loro preferenze e inclinazioni. Sulla base delle informazioni raccolte, che divengono sempre più specifiche con l'aumentare delle attività che gli utenti svolgono *online*, la seconda categoria di algoritmi propone invece agli stessi contenuti coerenti con le loro presumibili inclinazioni, in maniera tale, per l'appunto, da favorire una più lunga permanenza in rete. Tali

³ 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*, 24 aprile 2021, p. 283.

⁴ A. PACE, M. MANETTI, *Rapporti civili, Art. 21*, G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Comm. cost.*, Zanichelli, Bologna, 2006, p. 37.

⁵ R. BRACCIALE, F. GRISOLIA, *Information Disorder: acceleratori tecnologici e dinamiche sociali*, in *federalismi.it*, 24 aprile 2020, p. 63.

algoritmi, in questo modo, sono in grado di selezionare i contenuti da suggerire a ciascun utente, sulla base dei dati reperiti dalla loro previa profilazione (*microtargeting*).

Questo meccanismo, nel semplificare la modalità di reperimento della sconfinata quantità di contenuti reperibili sul *web*, determina la creazione delle c.d. *filter bubbles*, ossia di “bolle” che circoscrivono la quantità di informazioni facilmente raggiungibili degli utenti, tendenzialmente limitandole ai contenuti popolari e a quelli che, sulla base dei meccanismi di profilazione, appaiono dagli stessi preferiti.

L’incidenza dell’utilizzo delle piattaforme digitali sul pluralismo informativo e sulla genuinità delle informazioni recepite dagli utenti del *web* è condizionata anche dal fatto che questi hanno rappresentato terreno fertile per la diffusione di notizie false, parziali o tendenziose. Tale fenomeno è stato etichettato con la dicitura «*information disorder*» (C. Wardle, H. Dereshkan, *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, rapporto n. DGI(2017)09 del Consiglio d’Europa, 2017), e comprende quello della disinformazione – che si riferisce alle condotte che, non considerate illecite dall’ordinamento, consistono nella creazione e diffusione di notizie false o fuorvianti, con lo specifico intento di trarre profitto di carattere economico, politico o ideologico e/o di provocare un danno a livello pubblico (secondo la definizione dell’*High Level Group on fake news and online disinformation* (HLEG), del 2018) – la misinformazione – che consiste nella diffusione di notizie false senza intenzionalità, quindi senza il proposito di recare danno – la malinformazione – che concerne la diffusione di notizie vere al fine di provocare danni, spesso spostando nella sfera pubblica fatti che dovrebbero rimanere privati⁶.

L’inquinamento del sistema informativo in rete è poi accentuato dall’utilizzo di strumenti digitali come i *bot* e i sistemi di IA. I primi sono programmi in grado di replicare milioni di messaggi contemporaneamente sulle piattaforme digitali, creati appositamente per diffondere contenuti falsi ad un gran numero di persone e non individuabili come tali dagli utenti. In relazione ai sistemi di IA, questa si presta ad una pluralità di possibili utilizzi, potendo essere usata per produrre immagini e video, manipolare attributi facciali, replicare la voce delle persone, alterando il contenuto delle dichiarazioni rese. Si pensi, per esempio, al video, fatto circolare su internet nel novembre 2023, raffigurante la rappresentante democratica Alexandra Ocasio-Cortez «intenta a discutere in modo (a dir poco) sconclusionato il tema della richiesta di un cessate il fuoco a Gaza». Un video che, nonostante la sua palese falsità, era in grado di minare l’autorevolezza della figura⁷. O ancora - ed è un esempio ancor più “innocuo” - si pensi ai video virali la cui comicità si basa sulla figura di Joe Biden, mostrata in un apparente stato confusionale.

⁶ C. HASSAN, C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia*, op. cit., pp. 19-20.

⁷ O. POLLICINO, P. DUNN, *Disinformazione e intelligenza artificiale nell’anno del global elections: rischi (ed opportunità)*, in *federalismi.it*, 29 maggio 2024, p. xi.

3. Sotto un primo profilo - che, pur non potendosi approfondire in questa sede, è strettamente connesso al tema che si sta affrontando - il funzionamento delle piattaforme digitali pone al centro la questione della formazione e dello sviluppo della personalità individuale e della capacità di autodeterminazione del singolo. Il funzionamento dei sistemi digitali, come si è visto, si basa su tecniche di profilazione dirette a individuare i profili psicologici degli utenti, in maniera tale da influenzarne le scelte individuali. A venire in rilievo, in primo luogo, è quindi la libera formazione del pensiero dell'individuo, che rischia di essere limitato nel suo svolgimento in quanto incanalato da bisogni etero-determinati.

Nonostante le costituzioni democratiche non prevedano un espresso diritto all'integrità psichica, preoccupandosi piuttosto delle manifestazioni esterne del pensiero, è indubbio che questa rappresenti il presupposto sostanziale di esercizio di ogni diritto individuale, nonché del «pieno sviluppo della persona umana» cui, ai sensi dell'art. 3, co. 2, Cost., l'attività della Repubblica deve tendere. L'intangibilità della dimensione interiore dell'individuo è una convinzione risalente, fondata su una visione dell'essere umano basata sulla rigida dicotomia mente/corpo, che è da tempo superata. I rischi di manipolazione del pensiero dall'esterno sono stati resi evidenti dalle operazioni di manipolazione di massa poste in essere dai regimi totalitari, sono stati posti in luce dalla letteratura sociologica in relazione alle dinamiche interne alle c.d. istituzioni totali e, in ambito giuridico, come si vedrà meglio a breve, sono stati più volte evidenziati con riferimento all'utilizzo dei media tradizionali.

È ormai pacificamente condiviso, in ambito sia scientifico che giuridico, che la progressiva formazione dell'identità individuale sia frutto della costante relazione tra fattori endogeni ed esogeni, essendo l'essere umano inserito in un contesto relazionale e ambientale che contribuisce a plasmare e da cui è, a sua volta, condizionato. La creazione di una propria soggettività è il frutto del flusso costante di fattori esterni, che vengono recepiti ed elaborati dal soggetto, in relazione alla sua sensibilità, alla sua indole, alle sue propensioni.

Per quanto concerne l'utilizzo dei *social media*, l'impatto di questi sulla formazione della personalità individuale può verificarsi sotto molteplici profili: l'accertata condizione di dipendenza che, proprio in forza delle logiche di massimizzazione del profitto sottese al loro funzionamento, tali strumenti sono capaci di generare; la menzionata trasformazione delle modalità comunicative tra persone; l'immediatezza, la molteplicità, la frammentarietà dei contenuti diffusi sui *social media* e l'influenza che tale carattere di osservazione della realtà attraverso la rete comporta sulla struttura antropologica della persona. Si tratta di fenomeni che, al momento, sono ancora in fase di emersione, ma i cui risvolti non potranno che divenire sempre più evidenti con il tempo.

4. Il secondo piano di riflessione, che maggiormente interessa in considerazione del *focus* della ricerca, è relativo all'incidenza che le logiche di funzionamento delle piattaforme digitali hanno sulla formazione dell'opinione pubblica e, di conseguenza, sulla tenuta dei sistemi democratici.

Come si è detto, la qualità del sistema di informazione rappresenta un fattore determinante il positivo andamento degli ordinamenti democratici. Il pluralismo informativo e la genuinità e affidabilità delle notizie diffuse sono il presupposto per la formazione di cittadini consapevoli e, pertanto, capaci di assumere decisioni autonome, nonché di valutare e controllare l'esercizio del potere da parte delle pubbliche autorità⁸.

Sotto questo profilo, i condizionamenti esercitati dalle logiche algoritmiche delle piattaforme digitali sulle convinzioni degli utenti sono potenzialmente in grado di influenzare la loro effettiva partecipazione alla vita politica. Un fenomeno che risulta di particolare rilievo solo se si pensi che le condotte degli elettori potrebbero essere frutto di deliberate campagne di disinformazione, volte proprio a manipolare l'opinione pubblica, distorcendo la percezione della realtà. Sotto un primo profilo, l'utilizzo dei *social media* come canale informativo condiziona la formazione dell'opinione pubblica in ragione di quello che potrebbe considerarsi il "fisiologico" funzionamento delle piattaforme digitali. L'applicazione dei meccanismi di profilazione e raccomandazione di contenuti agli utenti, non solo di carattere commerciale ma anche politico e sociale, determina infatti, sul piano sociale, il fenomeno delle c.d. *echo chambers*. Questo fenomeno è conseguenza di meccanismi sia consapevolmente attivati dall'utente - che, per quanto concerne i *social media*, può selezionare le pagine preferite, in maniera tale che i nuovi contenuti pubblicati sulle stesse possano apparire con precedenza sulla propria bacheca - sia non immediatamente percepibili, rappresentati dai meccanismi di profilazione cui si è fatto cenno.

In conseguenza di questi meccanismi, l'individuo è collocato, spesso inconsapevolmente, in «bolle digitali», «camere» all'interno delle quali assiste al ripetersi di opinioni molto simili alle sue, venendo più difficilmente in contatto con punti di vista discordanti. In tal modo, si determina una sua tendenziale chiusura sulle proprie preferenze e convinzioni, magari basate su mere suggestioni emotive, con una conseguente radicalizzazione delle posizioni di ciascun gruppo di utenti, che rende più complessa l'apertura verso prospettive differenti. Si assiste quindi ad una frammentazione e polarizzazione della collettività, che tende a dividersi in gruppi di cittadini portatori di istanze sempre più divergenti e inconciliabili tra di loro, sempre meno capaci di intendersi sul significato delle reciproche opinioni. Viene compromesso quindi quel minimo comun denominatore che permette il positivo funzionamento dei sistemi democratici - oltre a rappresentarne il senso stesso - ossia la convivenza di opinioni differenti che, seppure conflittuali, debbono rimanere comunicanti.

⁸ A. LOIODICE, voce «Informazione (diritto alla)», in *Enc. Dir.*, Giuffrè, p. 473.

La profilazione algoritmica si rivela particolarmente rischiosa per la tenuta dei sistemi democratici anche per la sua richiamata capacità predittiva. Con riferimento a tale aspetto, le tecniche di *microtargeting* possono infatti rivelarsi in grado di insidiare l'individuo compromettendone la capacità di autodeterminarsi, attraverso un'opera di suggestione volta a condizionarne il comportamento. Tutto ciò, senza che quest'ultimo si renda conto di essere soggetto a un'attività mirata a influenzarne la condotta, in quanto portata avanti attraverso strumenti la cui invasività non è immediatamente percepibile. La potenziale influenza dei meccanismi di profilazione sulla condotta degli utenti del *web* e la loro manipolazione a fini politici è testimoniata, per esempio, dal famoso caso di Cambridge Analytica, relativo ai tentativi di influenzare le preferenze di voto dei cittadini durante le elezioni presidenziali americane del 2016⁹.

Da ultimo, un ulteriore rischio per la tenuta dei sistemi democratici è rappresentato dal fatto che la suddetta polarizzazione e frammentazione dell'opinione pubblicata rappresenta terreno fertile per il proliferare del fenomeno della disinformazione. La crescente fiducia che ciascuno ripone nella veridicità delle proprie posizioni e la sempre più difficile capacità di comunicare con quelle differenti favorisce infatti l'affidamento degli utenti in notizie in linea alle proprie convinzioni, seppure false e tendenziose. Fenomeno che è anche conseguenza dei c.d. *bias cognitivi* di ciascuno, meccanismi inconsci che inducono la persona a preferire e fare affidamento su informazioni che confermano le proprie idee, piuttosto che su quelle che le confutano. In questo modo, l'opinione pubblica non solo viene frammentata e polarizzata, ma anche manipolata dall'esterno attraverso la diffusione massiccia di notizie che alterano la realtà, distorcendone la percezione.

5. Per far fronte a tali problematiche, l'Unione Europea si è distinta sul piano internazionale per un intervento sempre più incisivo nel contrasto alla disinformazione *online*. Al contrario del contesto statunitense, nell'ambito del quale vi è ancora ritrosia nei confronti di interventi statali finalizzati a limitare la libera espressione del pensiero, seppure veicolo di contenuti falsi o offensivi, l'Unione Europea ha prestato un'attenzione crescente a tale fenomeno e alle sue ricadute sul funzionamento dei sistemi democratici.

A partire dal 2015 – a seguito dell'occupazione russa della Crimea – le istituzioni europee hanno adottato una serie di documenti diretti a porre in evidenza l'entità del fenomeno della disinformazione e la necessità di munirsi di strumenti idonei a contrastare i rischi sistemici da questa determinati.

La crescente attenzione alla disinformazione ha determinato poi la pubblicazione, nel 2018, della Comunicazione della Commissione intitolata “Contrastare la disinformazione online: un approccio

⁹ F. LAGIOIA, G. SARTOR, *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica*, in *federalismi.it*, 24 aprile 2020, pp. 102 ss.

europeo”, che sanciva l’esigenza di migliorare la trasparenza e il pluralismo delle fonti informative, la credibilità dell’informazione, di incrementare l’alfabetizzazione mediatica. Sempre nel 2018, inoltre, veniva stipulato un codice di buone pratiche sulla disinformazione: uno strumento di *soft law* sottoscritto – su base volontaria - dalle principali piattaforme mediatiche, le quali impegnarono a realizzare interventi specifici per garantire una maggiore qualità dell’informazione. Tra questi interventi era richiesto un controllo delle inserzioni pubblicitarie e la trasparenza di quelle di carattere politico, la chiusura dei profili falsi, l’individuazione dei *bot* automatizzati, la collaborazione con enti di studio e ricerca. Nello stesso anno, infine, veniva pubblicata un’altra comunicazione della Commissione dal titolo “Piano d’azione contro la disinformazione”, nell’ambito del quale si specificava la necessità che le istituzioni migliorassero nella capacità di individuare e denunciare la disinformazione e l’esigenza della mobilitazione del settore privato nella lotta alla disinformazione. Alla luce dei risultati deludenti di tale iniziale approccio, diretto a stimolare forme di auto-regolazione delle piattaforme digitali, l’Unione è tornata tuttavia ad intervenire in tale ambito, ponendo in essere misure più incisive, consistenti nella riscrittura organica del codice e nell’approvazione del *Digital Services Act* (DSA), il quale prevede, all’articolo 34, l’obbligo per i fornitori di piattaforme *online* e di motori di ricerca di dimensioni molto grandi di porre in essere meccanismi di valutazione e attenuazione di rischi sistemici - concernenti, tra l’altro, gli «eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui processi elettorali» - e, all’art. 35, l’obbligo di attuare «misure di attenuazione ragionevoli, proporzionate ed efficaci, adattate ai rischi sistemici specifici individuati a norma dell’articolo 34, prestando particolare attenzione agli effetti di tali misure sui diritti fondamentali». I risultati deludenti dell’approccio di auto-regolamentazione delle piattaforme, dunque, hanno determinato il passaggio verso un modello di co-regolamentazione, attraverso l’integrazione del codice di buone pratiche alle disposizioni del Regolamento sui servizi digitali.

6. Di recente, infine, si è assistito ad un ulteriore passo in avanti verso una regolamentazione maggiormente stringente della comunicazione politica *online*. Parte delle indicazioni introdotte all’interno del Codice di buone pratiche rafforzato sono state infatti sostanzialmente trasposte in norme vincolanti attraverso la recente approvazione del Regolamento relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica, approvato il 13 marzo 2024.

Tale regolamento è stato adottato allo scopo di «contribuire al buon funzionamento del mercato interno della pubblicità politica», rispondendo alla frammentazione delle normative nazionali in materia con un’armonizzazione che garantisca un «livello di trasparenza elevato della pubblicità politica e servizi connessi». Per tale motivo, tale atto ha come destinatari esclusivamente coloro che prestano servizi di pubblicità politica per professione.

Il Regolamento in questione fornisce una definizione particolarmente ampia di pubblicità politica, qualificando come tale la «preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio: a) a favore o per conto di un attore politico, salvo se di natura meramente privata o meramente commerciale; oppure b) che possa influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, di un processo legislativo o regolamentare o di un comportamento di voto». Esso prescrive, all'articolo 7, obblighi di trasparenza per ciascun messaggio di pubblicità politica fornito nell'ambito di un servizio di pubblicità politica, sancendo che questo debba contenere informazioni che rendano chiara la natura di pubblicità politica del messaggio, l'identità dello *sponsor* e un avviso di trasparenza che renda comprensibili il contesto in cui tale messaggio si situa. Si prevede poi il coinvolgimento di parte della società civile, imponendo ai prestatori di servizi di pubblicità politica di prendere provvedimenti adeguati a trasmettere a ricercatori abilitati, membri di un'organizzazione della società civile i cui obiettivi statuari sono proteggere e promuovere l'interesse pubblico, attori politici autorizzati a norma del diritto nazionale, oppure osservatori elettorali nazionali o internazionali accreditati in uno Stato membro, determinate informazioni, tra cui i messaggi di pubblicità politica o i servizi a questi connessi.

Il Regolamento UE 2024/900 pone poi un divieto relativo alle tecniche di *targeting* o amplificazione in ambito di pubblicità politica che comportino il trattamento dei dati personali, a meno che non ci sia il consenso espresso dell'interessato, relativo a una o più finalità specifiche. Inoltre, nel caso di utilizzo di tali tecniche, si ritiene rilevante l'imposizione ai titolari del trattamento della trasmissione, contestualmente al messaggio di pubblicità politica, di informazioni che permettano all'interessato di comprendere la logica e i principali parametri della tecnica applicata.

Attraverso tale Regolamento l'Unione europea pone quindi direttamente vincoli volti a regolamentare la pubblicità politica *online*, nel tentativo di circoscrivere così la piena discrezionalità delle piattaforme nel settore. Si tratta di vincoli, ad avviso di chi scrive, abbastanza limitati, sia nel contenuto che in relazione ai soggetti cui sono rivolti, che impongono regole di trasparenza che potrebbero rivelarsi tuttavia una goccia nel mare.

7. Come si è cercato di porre in luce, le problematiche legate alla disinformazione sono molteplici e, in gran parte, derivanti proprio dalle logiche imprenditoriali sottese al funzionamento delle piattaforme digitali, che contribuiscono a conformare una collettività sempre più polarizzata e composta da utenti-cittadini sempre più isolati nelle loro convinzioni. Sono infatti le finalità di massimizzazione del consumo di informazioni che richiedono contenuti sempre più immediati e semplificati, nonché l'adozione di meccanismi che, rilevando l'emotività e le inclinazioni di ciascun

utente, propongono ciò che egli vuole (o pensa di voler) vedere. La disinformazione è una conseguenza di tale fenomeno, che ne rappresenta l'indispensabile presupposto.

D'altronde, sono discorsi noti. Tali aspetti caratterizzano da tempo la propaganda politica e le campagne pubblicitarie (cfr. Corte cost., sentt. nn. 231/1985; 826/1988), richiamando in campo il ruolo dei pubblici poteri di tutelare i diritti individuali attraverso la regolazione dei poteri, pubblici e privati. Le problematiche relative alla diffusione di notizie false, dei rischi di manipolazione dell'opinione pubblica, del pluralismo informativo sono poi da tempo denunciate con riferimento ai media tradizionali. Basti pensare alla cospicua giurisprudenza costituzionale relativa al servizio televisivo e agli obblighi insistenti su coloro che esercitano la professione di giornalista.

La dimensione globale dei media e il ruolo che hanno assunto progressivamente nella società civile pone però questo compito su un piano differente, rendendolo particolarmente complesso, dal punto di vista sia tecnico che giuridico. Con riferimento alle piattaforme digitali, non possono infatti essere trasposti gli strumenti di cui il nostro ordinamento si è nel tempo munito per garantire e promuovere la libertà di manifestazione del pensiero, al contempo ponendo dei limiti diretti ad assicurare un'autonoma formazione del pensiero di ciascun individuo. L'ambito globale di attività dei *social* rende parziale un intervento limitato al legislatore nazionale o europeo. L'estrema importanza che questi hanno raggiunto quali "luoghi" di scambio di opinione e, tutt'ora, positivi mezzi di informazione e di garanzia della libertà di espressione degli utenti, comporta il rischio che un intervento pubblico eccessivamente invasivo comprima inopportunamente lo spazio di discussione. In tale contesto, se è vero che rimane essenziale pensare a forme di regolazione che possano limitare la discrezionalità delle piattaforme digitali nella selezione dei contenuti immessi in rete, si ritiene che il principale contrasto alla disinformazione debba essere ricercato altrove.

I tentativi di manipolare l'opinione pubblica sono sempre esistiti e, sebbene adesso si presentino in una dimensione maggiore e attraverso tecniche più insidiose, si ritiene che il vero antidoto alla disinformazione sia la formazione di una collettività attiva e refrattaria a manipolazioni esterne. In assenza di tale presupposto, si potranno realizzare specifiche misure dirette a fronteggiare le problematiche che, di volta in volta, si genereranno, ma non si riuscirà a porre in essere efficaci tentativi di frenare alla radice il fenomeno. In tale direzione, è quindi importante, innanzitutto, che la comunità politica sia edotta della struttura e delle modalità di funzionamento dei *social media*, nonché dei rischi che questi possono comportare rispetto alla formazione della propria opinione. Un passaggio che rappresenta, peraltro, la condizione per valorizzare gli aspetti positivi che l'utilizzo delle piattaforme digitali possono avere nell'accrescimento della formazione culturale e dell'interesse sociale e politico della popolazione. Si tratta di un percorso nell'ambito del quale non solo i pubblici poteri ma anche le formazioni sociali interne alla comunità politica possono svolgere un ruolo

determinante: si pensi all'attività svolta dalle comunità di esperti, da enti privati, da associazioni di cittadini.

Giunti a un punto in cui appare estremamente complesso arginare il problema della disinformazione attraverso un'azione rivolta ai mezzi e alle persone che la diffondono, è imprescindibile quindi assumere la consapevolezza dell'insufficienza della funzione punitiva del diritto, valorizzando invece la funzione educativa, che pure rappresenta un compito essenziale affidato ai pubblici poteri.

LE REGOLE PER LA CAMPAGNA ELETTORALE*

Edoardo Caterina

Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Macerata

Abstract

Il contributo chiarirà in primo luogo quali siano le coordinate costituzionali di fondo sulla regolazione delle campagne elettorali. La Corte costituzionale finora ha reso poche pronunce in tema e non ha sufficientemente chiarito quali siano i principi costituzionali che dovrebbero ispirare tale normativa. Oltre all'art. 21 Cost., già richiamato dalla Corte nella sua dimensione di diritto a venire correttamente informati nel quadro di un regime pluralistico (cfr. la sentenza n. 155 del 2002), sono essenziali a una ricostruzione del quadro costituzionale anche gli artt. 48 e 49 Cost.. In particolare, il principio della libertà del voto (art. 48) postula anche l'esigenza di preservare, nel periodo pre-elettorale, la sfera pubblica da turbamenti suscettibili di condizionare il comportamento degli elettori. L'art. 49, in combinato disposto con l'art. 3, fonda invece il principio della parità di *chances* dei partiti politici e dei candidati. Ne segue che una disciplina minima delle campagne elettorali è costituzionalmente necessaria, in modo che siano evitate eccessive disparità nella spesa elettorale e nell'accesso ai mezzi di informazione. Ciò posto la vigente disciplina di legge sulle spese elettorali relativa alle campagne elettorali per le elezioni politiche (legge n. 515 del 1993) risulta fortemente invecchiata e largamente ineffettiva, come verrà dimostrato anche alla luce di alcuni casi di studio portati dalla recente cronaca politica e dell'analisi delle dichiarazioni congiunte dei deputati della corrente legislatura. Appare particolarmente problematica la possibilità di finanziamenti esteri anche superiori ai 100mila euro, in totale disarmonia con quanto previsto dalla legislazione sul finanziamento dei partiti politici (d.l. n. 149 del 2013). Parimenti, risulta largamente inadeguata al nuovo contesto del *digital campaigning* la legge n. 28 del 2000, concepita per l'accesso al mezzo radiotelevisivo. Anche la vigilanza sul rispetto delle regole previste per le campagne elettorali rischia di venire compromessa dal mancato coordinamento del gran numero di soggetti coinvolti. A fronte di un assetto legislativo nazionale sostanzialmente cristallizzato da quasi 25 anni, si deve registrare il recente intervento, fortemente innovativo, del legislatore europeo che, con il Regolamento UE 2024/900 ("relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica") ha inteso garantire livelli minimi di trasparenza delle campagne elettorali predisponendo regole specifiche per la propaganda elettorale online e vietando al contempo finanziamenti elettorali da parte di soggetti esterni all'Unione. Il Regolamento, tuttavia, per quanto non limitato alle elezioni europee, non esime il legislatore nazionale dal superare le attuali carenze del quadro normativo.

Sommario

1. Coordinate costituzionali in materia di campagne elettorali; – 2. La legge n. 28 del 2000 e la sua obsolescenza tecnologica; – 3. La legge n. 515 del 1993 e la sua obsolescenza normativa; – 3.1. La mancanza di trasparenza circa i finanziamenti delle campagne elettorali. A margine del "caso Soumahoro". – 3.2. L'aggiornamento della disciplina delle donazioni ai partiti politici. A margine del "caso Soros". – 4. Il nuovo Regolamento Ue sulla pubblicità politica: luci e ombre. – 5. La mancanza di un unico organo di vigilanza sulle campagne elettorali. – 6. Conclusioni.

1. Coordinate costituzionali in materia di campagne elettorali

La competizione elettorale rappresenta un momento cruciale nella vita dello Stato democratico. Si tratta di un'ovvietà su cui non è il caso di indugiare troppo; occorre tuttavia sempre tenere ben presente che essa costituisce un anello fondamentale di quella "catena di legittimazione" che dovrebbe correre ininterrotta dai cittadini alle istituzioni politiche. Di fronte a questa rilevanza auto-evidente lo Stato può assumere principalmente due atteggiamenti: un atteggiamento che potremmo definire "liberale", di mera astensione da ogni intervento partigiano nel corso della competizione elettorale (atteggiamento che paradossalmente non era affatto presente nell'Italia liberale, quando, come noto, il ministero si ingeriva notevolmente nel fenomeno elettorale¹), oppure un atteggiamento interventista-regolatorio, laddove l'intervento non è certo volto ad avvantaggiare una determinata parte, ma al contrario a garantire attivamente una tendenziale parità di armi tra i contendenti. In inglese si esprime molto bene il concetto con l'espressione *level playing field*: il campo di gioco deve essere livellato, e non "pendere", quale che sia il motivo, da una determinata parte. Vengono in rilievo numerosi precetti costituzionali, ma svetta in particolare quello della libertà del voto (art. 48), dato che il voto espresso nel contesto di un ambiente informativo manipolato e manipolatorio (o peggio in un'atmosfera di intimidazione e violenza) non è un voto espresso in modo genuinamente libero². Già da qui si può desumere che è il principio della libertà del voto a esigere una minima disciplina delle campagne e della propaganda elettorale, che diviene così una legislazione costituzionalmente obbligatoria³.

La libertà del voto non riguarda quindi soltanto il momento elettorale, ma si proietta sul periodo ad esso immediatamente anteriore, quello della campagna elettorale, che risulta spesso decisivo nella formazione della volontà dell'elettore. A tale risultato conducono anche altri principi costituzionali. L'art. 21 Cost. radica, come affermato a più riprese dalla Corte costituzionale, un diritto a essere (correttamente) informati⁴. L'art. 49, letto in combinato con il principio di eguaglianza, fonda il diritto alle pari opportunità (quello che in tedesco si chiama *Chancengleichheit*, eguaglianza delle chances)

*Il presente lavoro è frutto della ricerca svolta nell'ambito del Prin 2022 PNRR *Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns (RightNets)*, finanziato dall'Unione europea, Next Generation EU, Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, P2022MCYCK, CUP D53D23022340001.

¹ Il riferimento va innanzitutto alla celeberrima denuncia di Salvemini: G. SALVEMINI, *Il ministro della mala vita. Notizie e documenti sulle elezioni giolittiane nell'Italia meridionale*, in *Opere di Gaetano Salvemini*, vol. IV tomo 1, Feltrinelli, Milano, 1962, 73 ss.

² Sulla libertà del voto in questa accezione si veda: E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006, 961 ss. (970 ss.).

³ Così F. FURLAN, *Art. 48*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., CEDAM, Padova, 2008, 484 ss. (493); E. GROSSO, *Art. 48*, cit., 971.

⁴ Il riferimento va in primo luogo alla sentenza della Corte costituzionale n. 112 del 1993.

dei partiti politici⁵. La domanda da porsi adesso è: “quali fattori possono incrinare questo quadro ideale di una campagna elettorale condotta da attori politici ad armi pari, in cui i cittadini sono informati correttamente e gli elettori messi in grado di scegliere liberamente tra i vari contendenti?”. La risposta più ovvia è: “il danaro”. Certamente se uno dei contendenti ha disponibilità economiche di gran lunga maggiori, allora si potrà dire che non è veramente una contesa ad armi pari. Tanto più che il danaro si converte facilmente in potere mediatico e una “opinione ben finanziata” diviene spesso un’opinione corrente, se non addirittura autorevole. La disciplina delle campagne elettorali è quindi innanzitutto disciplina del finanziamento delle campagne elettorali. E tuttavia non è il danaro l’unico fattore in grado di inquinare la competizione pre-elettorale. In passato si poneva soprattutto il problema della limitatezza del mezzo radiotelevisivo, e cioè della scarsità delle frequenze, con la conseguente necessità della garanzia di pluralismo interno ed esterno⁶. Tali problematiche oggi appaiono in parte superate per via del minor peso del mezzo radiotelevisivo nel mercato dell’informazione e del maggior numero di frequenze assicurato dalla tecnica del digitale terrestre. Vi sono tuttavia nuovi fattori inquinanti che il legislatore odierno dovrebbe prendere in considerazione. In un ambiente informativo sempre più dominato dai *social media* e dalle piattaforme digitali la propaganda politica può avvalersi di mezzi particolarmente insidiosi in grado di manipolare il pubblico: si pensi alle tecniche di *microtargeting*, alla diffusione sistematica delle c.d. *fake news* o ai contenuti prodotti dall’intelligenza artificiale.

Va infine menzionato anche il principio costituzionale della libertà di mandato, desumibile dall’art. 67 Cost. Per usare le autorevoli parole di Costantino Mortati “Il divieto di mandato, inteso nel senso letterale e storico ora specificato, risponde alla finalità più ampia di garantire l’indipendenza del parlamentare da ogni influenza, da qualunque parte provenga, suscettibile di compromettere l’esercizio della funzione equilibratrice, di composizione e di sintesi degli interessi sezionali nel modo che meglio si adegui all’interesse generale”⁷. Ora è evidente che il finanziamento, magari integrale e generoso, della campagna elettorale di un candidato da parte di un singolo privato è suscettibile di turbare la “funzione equilibratrice” dell’eletto⁸.

⁵ Su cui per tutti: P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano 2000, 23 ss.

⁶ Si veda soprattutto la nota sentenza della Corte costituzionale n. 826 del 1988. Cfr. per tutti in dottrina R. ZACCARIA, *L’art. 21 e i principi costituzionali sulla libertà di informazione*, in ID., *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, CEDAM, Padova, 2007, 1 ss.; P. CARETTI, *La Corte in difesa del pluralismo informativo*, in *Diritto pubblico*, 1995, 435 ss.

⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova 1975, 491

⁸ Sulla libertà di mandato come libertà da interferenze esterne si veda anche la sentenza della Cassazione sul caso De Gregorio: “il divieto di mandato imperativo costituisce dunque una direttiva dell’ordinamento, volta a garantire la libertà del parlamentare, allo stesso modo in cui l’attività è di per sé soggetta solo alla capacità di qualificazione dei regolamenti ed è immune da interferenze esterne” (Corte di cassazione penale, sez. VI, 2 luglio 2018, n. 4037).

Poste queste coordinate, quali sono le risposte offerte dal nostro ordinamento? La legislazione italiana è sostanzialmente ferma da quasi un quarto di secolo. L'ultimo intervento veramente di rilievo è infatti rappresentato dalla legge n. 28 del 2000, sulla c.d. *par condicio* elettorale; mentre il principale riferimento normativo del settore, la legge n. 515 del 1993, risale a oltre 30 anni fa. Già questi semplici dati fanno intuitivamente comprendere come l'assetto sia del tutto inadeguato davanti alla concreta realtà attuale; ma nel prosieguo vedremo nel dettaglio quali siano le ragioni di tale inadeguatezza.

2. La legge n. 28 del 2000 e la sua obsolescenza tecnologica

Una delle rare sentenze della Corte costituzionale che hanno affrontato il tema delle campagne elettorali è la n. 155 del 2002, con cui furono dichiarate infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento alla legge n. 28 del 2000, “Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica”, la legge sulla c.d. *par condicio* elettorale. A venti anni di distanza vale la pena rileggere con attenzione questa pronuncia. Essa, infatti, fa leva in modo incisivo sull'assenza di un adeguato pluralismo esterno, dovuta alla limitatezza delle frequenze disponibili, onde giustificare la disciplina speciale per l'accesso delle diverse voci politiche al particolare mezzo televisivo. Si legge infatti al considerato in diritto n. 2.2: «il pluralismo esterno può risultare insufficiente - *in una situazione in cui perdura la sostanziale limitazione delle emittenti* - a garantire la possibilità di espressione delle opinioni politiche attraverso il mezzo televisivo. Proprio a questo fine le norme censurate, imponendo un ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi, richiedono, nel caso di trasmissioni di comunicazione politica, modalità che assicurino il pluralismo sostanziale mediante la garanzia della parità di chances offerta ai soggetti intervenienti» (corsivo aggiunto). Ancora più chiara la Corte nel prosieguo, quando è chiamata a scrutinare la diversità di trattamento tra settore televisivo e stampa periodica: «La prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione però non sussiste, in quanto emittenza radiotelevisiva e stampa periodica hanno regimi giuridici nettamente diversi - così da impedire l'individuazione di un *tertium comparationis* adeguato - in relazione alle loro differenti caratteristiche: “nel settore della stampa non c'è alcuna barriera all'accesso, mentre nel settore televisivo la non illimitatezza delle frequenze, insieme alla considerazione della particolare forza penetrativa di tale specifico strumento di comunicazione impone il ricorso al regime concessorio” (sentenza n. 420 del 1994)». Simili argomentazioni possono ancora valere in un contesto profondamente mutato, in cui le frequenze sono non già illimitate, ma incomparabilmente più numerose rispetto a quanto non avveniva 20 anni or sono? Ancora, la “forza penetrativa” della

comunicazione politica radiotelevisiva è ancora così “particolare” a fronte della presenza sempre più forte di una propaganda politica online? Sono dubbi radicali che investono non solo, in un ipotetico giudizio di proporzionalità, l’adeguatezza della legge n. 28 del 2000, ma la stessa ragion d’essere di una concessionaria pubblica⁹. La legge n. 28 del 2000, concepita in un mondo del tutto analogico, risulta oggi obsoleta e di sospetta legittimità costituzionale, date le mutate condizioni del c.d. pluralismo esterno. Alcuni autori hanno invece impostato la questione in termini speculari e si sono posti il problema dell’estensione dei principi della legge n. 28 del 2000 all’ambiente digitale e ai *social media*¹⁰. In realtà anche tali riflessioni mirano, giustamente, a una maggiore regolamentazione della comunicazione politica online, ma non propongono certo una ingenua trasposizione delle rigide regole della *par condicio* televisiva al contesto digitale; trasposizione che è semplicemente impossibile, data la totale diversità del mezzo¹¹. Le possibilità di regolazione della comunicazione politica online si risolvono quindi soprattutto in regole sul trattamento dei dati personali, divieti di *microtargeting* e trasparenza sul finanziamento delle inserzioni politiche. Misure imposte su questa logica regolatoria si ritrovano in buona parte nel nuovo Regolamento 900/2024 sulla pubblicità politica di cui si tratterà più avanti.

3. La legge n. 515 del 1993 e la sua obsolescenza normativa

Prima di arrivare al nuovo Regolamento UE occorre tuttavia soffermarsi sulla principale fonte normativa italiana preposta a disciplinare le campagne elettorali, la legge n. 515 del 1993 (o meglio ciò che ne rimane). Per i motivi che verranno evidenziati, essa risulta in larga parte inadeguata al raggiungimento degli scopi che si prefigge ed è, in sintesi, una disciplina che gira a vuoto¹². Le ragioni del fallimento risiedono essenzialmente nel fatto che tale legge è divenuta obsoleta, non già per l’evoluzione tecnologica, come nel caso della legge n. 28 del 2000, quanto per l’evoluzione normativa. Essa ricorda, per fare una similitudine, un resto archeologico, una colonna rimasta in piedi solitaria, orfana dell’edificio di cui un tempo faceva parte. Così, anche la legge n. 515 del 1993 rimane

⁹ Esistenza che del resto sarebbe nelle intenzioni del legislatore da superare con la dismissione della partecipazione dello Stato nella RAI, tuttora prevista dall’articolo 21 della legge 3 maggio 2004, n. 112 e dall’art. 63, comma 28, del d. lgs. n. 208 del 2021. Dubita dell’adeguatezza dei contenuti della legge alla luce dello sviluppo delle nuove tecnologie: G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, 54.

¹⁰ Cfr. M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, Franco Angeli, Milano, 2020; O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi “vecchi” e “nuovi” ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaws*, 11/2019, 92 ss.

¹¹ In questo senso, mi pare, le condivisibili proposte di O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social...*, cit., 125 ss.; esclude la trasponibilità del “silenzio elettorale” alla sfera digitale: G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale, I diritti e i doveri costituzionali*, vol. III, Giappichelli, Torino, 2022, 355 ss. (361).

¹² Sul punto mi permetto di rinviare anche a: E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2022, 238 ss.

in parte vigente nonostante sia stata abrogata tutta la disciplina dei rimborsi elettorali che originariamente conteneva e sia del tutto mutata la legislazione elettorale (la legge Mattarella, approvata pochi mesi prima nello stesso anno) su cui si innestava¹³. In un *obiter dictum* della sentenza della Corte costituzionale n. 387 del 1996 viene efficacemente chiarito quale fosse la *ratio* originaria della legge: «Con la legge n. 515 del 1993 [...] il legislatore ha inteso soddisfare molteplici esigenze, come quelle di contemperare la divulgazione dei programmi elettorali con la garanzia di una effettiva parità tra gruppi e candidati, di adeguare la propaganda alla logica maggioritaria del nuovo sistema, che implica il rischio di personalizzare la dialettica politica, e di rendere trasparenti i contributi, le spese nonché le situazioni patrimoniali e reddituali relative agli eletti»¹⁴.

Possiamo oggi affermare che le carenze della legge n. 515 del 1993 al contrario incentivano la personalizzazione della politica e agevolano l'opacità delle fonti di finanziamento.

3.1. La mancanza di trasparenza circa i finanziamenti delle campagne elettorali. A margine del “caso Soumahoro”.

Si prenda il caso delle ultime elezioni politiche svoltesi nel settembre del 2022. A oltre due anni di distanza, non si può dire che sia stata raggiunta una compiuta trasparenza sui finanziamenti di quella campagna elettorale, il che è alquanto sorprendente date le possibilità fornite dalla diffusione *online* dei dati. Difatti, al momento in cui si scrive (novembre 2024), non è stato ancora pubblicato il referto sui consuntivi delle spese elettorali che il Collegio di controllo sulle spese elettorali istituito presso la Corte dei conti è tenuto a trasmettere ai presidenti delle Camere ai sensi dell'art. 12 della legge n. 515 del 1993, nonostante la medesima disposizione preveda un termine di sei mesi per la conclusione dei controlli. Simili tempistiche sono state oggetto di critica anche da parte di organizzazioni internazionali come l'OSCE¹⁵.

Un *parziale* quadro sui finanziamenti erogati per la campagna elettorale emerge dalle dichiarazioni congiunte depositate ex art. 4, comma 3, della legge n. 659 del 1981. Le dichiarazioni, tuttavia, sono consultabili solo previa richiesta al competente ufficio della Camera dei deputati e i dati da esse

¹³ Sull'impianto originario della legge: N. LUPO, G. TARLI BARBIERI, *Dal referendum alla legge Mattarella*, in *Carlo Azeglio Ciampi 1920-2020*, vol. 1, Edizioni della Normale, Pisa, 2021, 237 ss. (275 ss.).

¹⁴ La sentenza affrontava in realtà la questione (risolvendola in senso negativo) relativa alla legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale da parte del Collegio centrale di garanzia elettorale.

¹⁵ «Non sono previste disposizioni per la rendicontazione intermedia durante le campagne elettorali, contrariamente alle buone pratiche internazionali e alle precedenti raccomandazioni dell'ODIHR. Gli organi di controllo competenti hanno il compito di verificare i rendiconti finanziari relativi alla campagna elettorale di partiti e candidati e possono imporre sanzioni in caso di violazioni. Talvolta i risultati delle verifiche sui finanziamenti delle campagne elettorali vengono pubblicati con grande ritardo dopo le elezioni, riducendone la trasparenza». OSCE, *Relazione finale della Missione di osservazione elettorale dell'ODIHR*, 13 gennaio 2023, online: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/538233.pdf>

ricavabili si trovano pubblicati *online* a opera di volenterosi soggetti privati¹⁶. Inoltre, la stessa legge n. 659 del 1981 prevede che i candidati, in alternativa alla dichiarazione congiunta, possano anche presentare un'autocertificazione circa finanziamenti o contributi o servizi ricevuti durante la campagna elettorale¹⁷. I consuntivi elettorali inclusi nelle dichiarazioni patrimoniali dei singoli eletti (cfr. art. 2 della legge n. 441 del 1982) e disponibili sui siti internet della Camera e del Senato sono inoltre pubblicati con *omissis* e non sono leggibili i nominativi dei finanziatori. A ciò si aggiunge l'impossibilità, già da tempo lamentata dalla dottrina più attenta, di conoscere gli esiti dei controlli svolti dai vari collegi regionali di garanzia elettorale¹⁸. Infine, le erogazioni di importo inferiore ai 3.000 euro annui non sono soggette né al regime della dichiarazione congiunta né vanno incluse nella dichiarazione patrimoniale¹⁹, il che, combinato con il fatto che non sono conoscibili gli importi complessivi dei finanziamenti ricevuti, genera ulteriore opacità circa la complessiva gestione finanziaria della campagna elettorale del singolo candidato/eletto (almeno per chi non voglia prendersi la briga di chiedere ai vari collegi regionali di garanzia elettorale di visionare i consuntivi dei vari candidati/eletti).

Un caso concreto può fare meglio comprendere la limitatezza degli strumenti conoscitivi a disposizione del pubblico.

L'on. Soumahoro è stato sanzionato dal Collegio regionale di garanzia elettorale (d'ora in poi: CRGE) istituito presso la Corte d'appello di Bologna per numerose mancanze e incongruenze nella rendicontazione della campagna elettorale. Senza entrare nel merito delle illiceità censurate dal CRGE (attualmente *sub iudice*²⁰), vale la pena evidenziare come le informazioni disponibili al pubblico grazie alla dichiarazione patrimoniale pubblicata su internet danno un quadro sostanzialmente inintelligibile circa il finanziamento della campagna elettorale dell'on. Soumahoro. Da notizie diffuse dalla stampa, e basate sull'ordinanza/ingiunzione del Co.re.g.e., si apprende che egli aveva dichiarato di aver ricevuto erogazioni per circa 21.000 euro²¹; nella dichiarazione patrimoniale presente sul sito della Camera scampano agli *omissis* erogazioni per complessivi 8.420 euro, né sono leggibili i nominativi dei finanziatori o l'importo complessivo delle erogazioni. Le

¹⁶ I dati fino al 2022 sono stati pubblicati da *Transparency International* sul sito <https://soldiepolitica.it/>; quelli successivi dal gruppo di ricerca PRIN *Rightnets* dell'Università di Macerata sul sito <https://rightnets.unimc.it/it/il-progetto/materiali-utili/>

¹⁷ Cosicché non sempre i dati indicati nelle dichiarazioni patrimoniali depositate ex art. 2 della legge n. 441 del 1982 si ritrovano nelle dichiarazioni congiunte. Si veda ad es. il caso dell'on. Soumahoro riportato *infra*.

¹⁸ Così G. ARCONZO, *La regolamentazione del finanziamento delle campagne elettorali. Limiti di spesa, obblighi di trasparenza e sistemi di controllo*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 231 ss. (247).

¹⁹ Sulla dichiarazione patrimoniale cfr. l'art. 7, comma 6, della legge n. 515 del 1993 (come modificato dall'art. 11, comma 2, della legge n. 96 del 2012).

²⁰ L'on. Soumahoro ha infatti impugnato l'ordinanza del CRGE. Lo si apprende, oltre che dalla stampa, dal resoconto della Giunta delle elezioni della Camera del 31 gennaio 2024.

²¹ Cfr. *Perché Soumahoro rischia la decadenza da deputato: «Spese non giustificate, gli importi non tornano»*, in *Open*, 08.11.2023, online: <https://www.open.online/2023/11/08/camera-aboubakar-soumahoro-decadenza-perche/>

erogazioni inoltre non sono riportate nell'elenco delle dichiarazioni congiunte comunicate alla Camera (probabilmente in quanto solo autocertificate).

3.2. *L'aggiramento della disciplina delle donazioni ai partiti politici. A margine del "caso Soros".*

La disciplina delle campagne elettorali è chiamata a raccordarsi strettamente con la legislazione elettorale e con quella del finanziamento dei soggetti politici. Come già chiarito, questa aspirazione oggi non si realizza e lo spezzone della legge n. 515 del 1993 ancora vigente è del tutto disarmonico rispetto alla legge elettorale e alla legislazione sul finanziamento della politica. Il risultato è che la legge n. 515 del 1993 rappresenta attualmente il tallone d'Achille di un sistema che ambirebbe a regolare strettamente quella che in inglese si chiama *political finance*.

Un altro esempio concreto tratto dalle ultime elezioni politiche può aiutare a comprendere meglio i termini della questione. Stando ai dati comunicati con le dichiarazioni congiunte, un cittadino straniero, il noto miliardario George Soros, ha finanziato la campagna elettorale di diversi candidati del partito *Più Europa* erogando complessivamente 1.608.000 euro: quattro candidati (di cui due poi risultati eletti) hanno ricevuto ciascuno 312.000 euro di finanziamenti²², una candidata ha ricevuto 260.000 euro²³ e un'altra 100.000 euro²⁴. Si tratta di dati piuttosto sconcertanti alla luce del fatto che la legge n. 515 del 1993 stabilisce un limite alle spese per la campagna elettorale di ciascun candidato pari alla "cifra fissa di euro 52.000 per ogni circoscrizione o collegio elettorale e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,01 per ogni cittadino residente nelle circoscrizioni o collegi elettorali nei quali il candidato si presenta" (art. 7, comma 1); che la legge n. 3 del 2019 (comma 12) pone un tendenziale divieto di donazioni estere per i partiti politici²⁵; che infine il d.l. n. 149 del 2013 (art. 10, comma 7) vieta donazioni ai partiti politici di importo superiore ai 100.000 euro annui. Eppure, i finanziamenti erogati da Soros sono da considerarsi perfettamente leciti alla luce della legislazione vigente. Il massimale di 100.000 euro annui si applica infatti soltanto alle erogazioni liberali fatte in favore dei partiti politici, e non anche dei singoli candidati o eletti. Lo stesso vale per il divieto di cui alla legge n. 3 del 2019, che si riferisce soltanto a erogazioni effettuate da parte di persone fisiche non iscritte alle liste elettorali in favore di "partiti, movimenti politici e liste". Infine, il limite alle spese elettorali posto dalla legge n. 515 del 1993 si intende "per ogni circoscrizione o collegio elettorale", cosicché può essere sestuplicato se un candidato si presenta, come consentito dalla attuale

²² Si tratta di Benedetto Della Vedova, Riccardo Magi, Giordano Masini e Simona Viola.

²³ Si tratta di Carla Talibi.

²⁴ Si tratta di Anna Maria Corazza.

²⁵ Si riporta qui il testo per comodità del lettore: «Ai partiti e ai movimenti politici e alle liste di cui al comma 11, primo periodo, è fatto divieto di ricevere contributi, prestazioni o altre forme di sostegno provenienti da governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obblighi fiscali in Italia. È fatto divieto alle persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto di elargire contributi ai partiti o movimenti politici ovvero alle liste di cui al comma 11, primo periodo».

legge elettorale, in un collegio uninominale e in cinque altri collegi plurinominali²⁶ (di qui la cifra di 312.000 euro, corrispondente al limite di 52.000 euro moltiplicato per sei). Vale la pena ricordare che la legge Mattarella, cui questi limiti erano implicitamente riferiti, consentiva a ciascun candidato alla Camera di candidarsi soltanto in un collegio uninominale e in tre circoscrizioni²⁷ (mentre, come noto, al Senato non erano affatto possibili candidature di circoscrizione) e che, ovviamente, non vigeva all'epoca dell'approvazione della legge alcun massimale per i finanziamenti privati dei partiti (introdotto solo 20 anni dopo, nel 2013).

Ecco, quindi, che la legge n. 515 del 1993 è divenuta l'anello debole della catena della regolazione del finanziamento privato della politica e che i partiti possono ottenere ingenti finanziamenti privati, aggirando il già elevato massimale di 100mila euro annui, semplicemente sotto forma di contributi alle spese elettorali dei loro singoli candidati. Addirittura, nulla impedisce che i finanziamenti provengano da un soggetto extra-UE²⁸! Le problematiche di tale assetto sono evidenti: 1) si dà ad attori esteri ed extra-UE la possibilità di ingerirsi nelle elezioni politiche italiane finanziando la campagna elettorale di singoli candidati; 2) si consente a singoli donatori di riversare quantità ingenti di danaro su determinati parti politiche falsando la parità di *chances* dei partiti e quindi la competizione elettorale; 3) si incentiva, contrariamente a quanto auspicato dalla Corte costituzionale nel 1996, una personalizzazione della politica, dal momento che si fanno dipendere le finanze dei partiti da quelle dei singoli candidati²⁹.

4. Il nuovo Regolamento Ue sulla pubblicità politica: luci e ombre

Nel marzo del 2024 è stato approvato l'importante Regolamento UE 2024/900 "relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica", che tuttavia entrerà in vigore soltanto nell'ottobre del 2025³⁰. L'iniziativa regolatoria ha come oggetto la pubblicità politica in generale, anche quella sui media tradizionali, ma trova il proprio fondamento giuridico e il proprio principale interesse nella pubblicità politica online. Il Regolamento si pone quindi come *lex specialis* rispetto al Regolamento sui servizi digitali (UE 2022/2065), che già contiene una regolamentazione della pubblicità sulle piattaforme online (art. 26), andando ad aggiungere ulteriori requisiti (e obblighi per le piattaforme)

²⁶ Cfr. art. 18 dPR n. 361 del 1957 come modificato dall'art. 1, comma 11, della legge n. 165 del 2017.

²⁷ Cfr. artt. 18 e 19 dPR n. 361 del 1957 come modificati dall'art. 2 della legge n. 277 del 1993.

²⁸ Anzi l'art. 4, comma 4, della legge n. 659 del 1981 consente espressamente donazioni estere ("Nell'ipotesi di contributi o finanziamenti di provenienza estera l'obbligo della dichiarazione è posto a carico del solo soggetto che li percepisce").

²⁹ Si pensi che nel 2022 lo stesso partito *Più Europa* aveva ottenuto 577.388 euro di finanziamento pubblico indiretto (due per mille); una cifra pari a circa 1/3 di quanto devoluto da Soros ai suoi candidati.

³⁰ Per un primo commento dei contenuti del nuovo Regolamento: M. MONTI, *Towards a Federal-Type Regulation of Online Public Discourse by the EU?*, in *European Public Law*, 4/2024, 441 ss.; P. VILLASCHI, *The regulation of political targeting in the Italian and European Union legal framework*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1/2024, 136 ss. e sia consentito il rinvio anche a E. CATERINA, *Verso il nuovo regolamento Ue in materia di pubblicità politica: mercato delle idee o della propaganda?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2024, 207 ss. le cui riflessioni sono riprese con alcuni aggiornamenti in questo paragrafo.

per il particolare ambito della pubblicità politica sulle piattaforme digitali³¹. L'accordo sul Regolamento è giunto in concomitanza temporale con l'adozione, da parte della Commissione, del "pacchetto per la difesa della democrazia", il cui elemento centrale consiste in una proposta di direttiva "sulla trasparenza della rappresentanza di interessi effettuata per conto di paesi terzi". Sia il Regolamento che le iniziative del pacchetto rientrano nel "piano d'azione per la democrazia europea" avviato dalla Commissione nel 2020³². È quindi evidente che il Regolamento 2024/900 si colloca nel contesto della lotta alla disinformazione e alle ingerenze estere in tempi di forti tensioni e crisi internazionali. E nondimeno, al di là dell'*occasio legis*, esso rappresenta un'importante fonte del diritto che va a colmare alcune delle numerose lacune della legislazione italiana in tema di regolazione delle campagne elettorali. È quindi questa, viene da chiedersi, la risposta normativa alla già rilevata obsolescenza tecnologica della legge n. 28 del 2000? Prima di cercare di rispondere a questa domanda, non sarà fuori luogo chiarire per sommi capi in cosa consista la nuova regolamentazione europea.

La pubblicità politica *online* può assumere varie forme (inserzioni a pagamento, risultati di ricerca sponsorizzati, messaggi mirati a pagamento, video effettuati dietro compenso da parte di influencers, ecc...), e rappresenta un capitolo di spesa crescente nei bilanci delle forze politiche³³. Secondo la Ad library di Facebook, negli ultimi 5 anni oltre 80 milioni di euro sono stati spesi in "inserzioni" su "temi politico-sociali". Finora è stata disciplinata principalmente dai community standards posti in via di autoregolazione da ciascuna piattaforma digitale e dal Codice europeo di buone pratiche sulla disinformazione (in particolare dal suo capo III dedicato appunto al *political advertising*)³⁴. Essa si distingue dalla propaganda politica tradizionale non solo e non tanto per il mezzo su cui è diffusa, quanto per la capacità di raggiungere in modo selettivo determinate categorie di persone, attraverso tecniche algoritmiche di c.d. (micro)targeting, e per la dimensione a-territoriale, che la rende strumento in grado di veicolare influenze da parte di soggetti esteri. Si tratta quindi di una materia che reca un evidente bisogno di una disciplina *ad hoc* e che non può essere regolata estendendo tout-court al mezzo internet le regole già valide per la propaganda politica tradizionale. D'altra parte, i rilevanti aspetti legati alla tutela dei dati personali, la natura transfrontaliera della propaganda online

³¹ Così E. LONGO, *Rivoluzione digitale e sviluppi della partecipazione democratica nell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021, 1310 ss. (1329). Sull'interazione del Regolamento UE 2024/900 con il DSA nella costruzione di un discorso pubblico digitale nello spazio giuridico europeo: M. MONTI, *Towards a Federal-Type Regulation of Online Public Discourse by the EU?*, cit., 446 ss.

³² Su cui: E. LONGO, *Rivoluzione digitale e sviluppi della partecipazione democratica nell'Unione europea*, cit., 1326 ss.

³³ In generale sul tema si vedano: M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e auto-disciplina*, FrancoAngeli, Milano, 2020; M. MONTI, *Le categorie del costituzionalismo e le fonti alla prova della propaganda politica online: utente-consumatore o utente-cittadino?*, in *DPCE Online*, n. Sp., 2021, 1269 ss.

³⁴ Cfr. P. BONINI, *L'autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *Federalismi.it* n. 11/2020, 265 ss.; e si consenta il rinvio a: E. CATERINA, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, 1393 ss.

e la – immancabile – paventata distorsione del mercato interno fondano, secondo quanto si legge nel Regolamento, la competenza del legislatore europeo (cfr. in particolare il *considerando* 9).

Il Regolamento, una volta entrato in vigore, disciplinerà pertanto la trasparenza della “pubblicità politica” con riferimento non solo alle campagne elettorali per le elezioni del Parlamento europeo, ma anche a quelle per le elezioni locali, nazionali e per i referendum, e non solo limitatamente al mezzo internet. Centrale nel complesso impianto normativo è l’art. 11 che impone, per ogni pubblicità politica, la contestuale indicazione: a) della natura politica dell’annuncio; b) della identità del finanziatore; c) se inserita in una campagna elettorale, delle elezioni cui l’annuncio si riferisce; d) se del caso, dell’avvenuto impiego di tecniche di *targeting*; e) di una informativa (“avviso di trasparenza”) contenente una numerosa serie di dati elencati al successivo art. 12. Tra questi dati sono inclusi tra l’altro: la somma spesa, in danaro o in natura, per la pubblicazione dell’annuncio; la provenienza (pubblica o privata, interna o estera) delle risorse impiegate; le caratteristiche principali dell’algoritmo impiegato per il *targeting* e l’eventuale uso di intelligenza artificiale; le modalità per revocare il consenso all’uso dei dati personali sfruttati per il *targeting* (cfr. art. 19). Almeno nei tre mesi precedenti le elezioni cui l’annuncio si riferisce è fatto divieto a soggetti extra-UE di finanziare pubblicità politica (art. 5, comma 2). Viene inoltre istituito (art. 13) un archivio digitale (“registro europeo dei messaggi di pubblicità politica online”) in cui sono pubblicamente consultabili, tutti i dati di cui è imposta la trasparenza di annunci politici pubblicati online negli ultimi sette anni. Principale scopo del Regolamento è quindi quello mettere in grado i cittadini di riconoscere con facilità le pubblicità politiche online, di conoscerne i finanziatori e di sapere se e come sono stati oggetto di una pubblicità mirata. In tal modo si vuole garantire l’esercizio democratico dei diritti politici, contrastare la disinformazione e le ingerenze estere e sostenere un “dibattito politico equo e aperto” (*considerando* 4). Un ruolo di particolare responsabilità è assunto da editori e piattaforme, che sono chiamati in prima battuta a garantire che per ogni annuncio siano pubblicate le informazioni richieste. Sul rispetto dei numerosi obblighi posti dal Regolamento sarebbero chiamate a vigilare, anche sulla base di un sistema di reclami individuali, le autorità per la protezione dei dati personali, relativamente agli aspetti legati al *targeting*, e le autorità individuate come coordinatori dei servizi digitali (in Italia: AGCOM; per le piattaforme e i motori di ricerca “molto grandi” è invece competente la stessa Commissione), relativamente alle ulteriori disposizioni in materia di pubblicità online. Sta infine a ciascuno Stato membro individuare un’autorità indipendente responsabile per la vigilanza sui rimanenti aspetti (anche ulteriore rispetto a quelle già individuate direttamente dal Regolamento).

Venendo alla domanda iniziale, il Regolamento colma in parte un’evidente lacuna presente nella legislazione italiana, ma non manca di destare notevoli perplessità. Risulta in primo luogo discutibile

il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nella misura in cui si vieta al legislatore nazionale di adottare una disciplina di legge più rigorosa di quella europea (cfr. *considerando* 12), ad es. vietando del tutto il targeting nella propaganda politica online, e si ingerisce notevolmente nella regolazione di campagne elettorali puramente nazionali e locali³⁵. Anche la suddivisione di competenze tra UE e Stati membri è meno chiara di quanto non appaia, dato che la disciplina del finanziamento dei soggetti politici (che rimarrebbe al legislatore nazionale) è strettamente connessa con il tema della propaganda politica. Difatti, il pagamento di un annuncio elettorale costituisce chiaramente una forma di finanziamento di un soggetto politico. Si crea in particolare una tensione tra divieto di donazioni estere (ivi comprese donazioni da parte di soggetti esteri provenienti da uno Stato UE) e il “principio di non discriminazione” di cui all’art. 5, comma 1, del Regolamento, in base al quale “i fornitori di servizi di pubblicità politica non devono sottoporre la prestazione dei loro servizi a restrizioni discriminatorie basate esclusivamente sul luogo di residenza o di stabilimento dello sponsor”. In ossequio a tale disposizione, dovrebbe risultare in contrasto con il diritto europeo una legge nazionale che vieti a soggetti esteri provenienti dalla UE di finanziare un soggetto politico nazionale acquistando spazi pubblicitari in suo favore. Il caso non è teorico: attualmente in Italia tale forma di finanziamento da parte di persone giuridiche estere, anche con sede in un paese UE, è vietato, come già accennato, dall’art. 1, comma 12, della legge n. 3/2019. A ciò si aggiunge il fatto che il Regolamento dà una nozione particolarmente ampia di “pubblicità politica” (cfr. art. 3). I delicati profili, anche di diritto costituzionale, che vengono a tal proposito in rilievo³⁶ suggerirebbero un approccio assai più cauto e meno invasivo del margine di discrezionalità del legislatore nazionale: non è possibile equiparare del tutto la “pubblicità politica” a un qualsiasi altro servizio di natura economica soggetto al principio di non discriminazione sulla base della nazionalità.

5. La mancanza di un unico organo di vigilanza sulle campagne elettorali

Il nuovo Regolamento, al netto delle criticità sopra esposte, va comunque accolto con favore perché sottrae all’autoregolamentazione un settore essenziale per la democrazia quale quello della propaganda politica. Esso tuttavia, nel contesto italiano, rischia addirittura di esasperare una delle principali carenze del nostro ordinamento: lo “spezzettamento” della vigilanza sulle campagne elettorali (e il finanziamento della politica) tra una pluralità di organi eterogenei e l’assenza di una

³⁵ Condivisibili a tal riguardo i rilievi già espressi dal Senato italiano (Risoluzione della 14^o Commissione, comunicata il 21 aprile 2022, Doc. XVIII-bis, n. 12): «la base giuridica dell’art. 114 TFUE (...) appare insufficiente per giustificare l’intervento dell’Unione europea nelle campagne elettorali nazionali e locali (...). In questo senso, la “frammentazione” normativa a cui si vorrebbe porre rimedio, rappresenta non tanto un problema di mercato interno, quanto piuttosto espressione delle differenze nei sistemi istituzionali nazionali (...), propri della vita democratica di ciascun Paese». Molto critici sulla base giuridica utilizzata anche i pareri resi dal Senato francese (*Avis politique* del 17 febbraio 2022) e dal *Bundesrat* tedesco (Ds. 826/1/21)

³⁶ Si consenta a tal proposito il riferimento a: E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica*, cit., 130 ss. e 207 ss.

vera e propria istituzione stabile e strutturata preposta a vigilare sulla correttezza delle campagne elettorali³⁷, in termini di rispetto sia delle regole sul finanziamento che di quelle sulla c.d. *par condicio*. L'esempio di riferimento al livello europeo è senz'altro la *Electoral Commission* del Regno Unito che, con un budget di circa 50 milioni di sterline e circa 200 unità di personale (nel 2024)³⁸, rappresenta probabilmente l'organo di vigilanza meglio attrezzato per garantire l'integrità del procedimento elettorale³⁹. In Italia invece sono coinvolti a vario titolo i Collegi regionali di garanzia elettorale, il Collegio di controllo spese elettorali, l'AGCOM, la Commissione di vigilanza RAI, gli uffici della Camera dei deputati, la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici⁴⁰. Ora a questi soggetti si aggiungerà anche il Garante per la protezione dei dati personali e la Commissione europea. Il rischio di un mancato coordinamento e di una "opacità per confusione"⁴¹ circa i dati delle campagne elettorali, raccolti ed elaborati da organi diversi, potrebbe quindi venire addirittura accresciuto. Al di là di questo, come già in parte osservato⁴², l'assenza di un organo dedicato in pianta stabile a questo speciale (e non semplice) compito, indipendente e dotato di adeguati poteri ispettivi e conoscitivi, costituisce la principale debolezza del nostro impianto normativo, e probabilmente il vero motivo per cui oggi non è semplice avere un quadro chiaro su come siano state finanziate le elezioni politiche di oltre due anni fa. Va da sé che si tratta non solo di una carenza normativa, ma anche di una carenza in termini di risorse che devono essere per forza di cose stanziare per il funzionamento di un simile organismo.

6. Conclusioni

La disciplina delle campagne elettorali in Italia risulta oggi in larga parte inadeguata alle finalità che i principi costituzionali le attribuirebbero e alla "realtà costituzionale" di partiti politici sempre più evanescenti e non in grado di accentrare su di sé la gestione delle campagne elettorali, con conseguente ruolo sempre crescente dei singoli candidati. La legge n. 28 del 2000 non considera minimamente lo sviluppo del mezzo tecnologico; la legge n. 515 del 1993 continua a porre limiti alle

³⁷ La carenza è nota da tempo. Cfr. C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008, 233 ss. (243 s.). È stata sottolineata con enfasi anche dal GRECO: GRECO, *Third Evaluation Round – Evaluation Report on Italy Transparency of Party Funding*, 23 marzo 2012, online: rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?docu mentId=09000016806c6956

³⁸ Cfr. NATIONAL AUDIT OFFICE, *Electoral Commission Financial Overview 2023-24, Briefing*, online: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/11/Electoral-Commission-Financial-Overview-2023-24.pdf>

³⁹ Si veda il giudizio molto positivo contenuto nel report OSCE sulle elezioni del 2024: OSCE, *United Kingdom, General Election, 4 July 2024: Needs Assessment Mission Report*, 17 giugno 2024, online: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/3/570849.pdf>

⁴⁰ Infatti non va dimenticato che parte della rendicontazione delle campagne elettorali confluisce anche nei rendiconti dei partiti politici.

⁴¹ Si usa l'efficace espressione impiegata dalla Corte costituzionale nella sua sentenza n. 20 del 2019.

⁴² Si veda in particolare il rapporto OSCE già citato: OSCE, *Relazione finale della Missione di osservazione elettorale dell'ODIHR*, cit.

spese – questo deve essere tenuto per il suo principale contenuto normativo oggi – ma i limiti, come la prassi recente dimostra, sono diventati assai laschi e il mancato raccordo con la legislazione elettorale e quella sul finanziamento dei partiti consente aggiramenti ai limiti per le donazioni private. Si può inoltre concludere che la legislazione vigente non offre alcuno strumentario contro interferenze estere, dal momento che singoli cittadini stranieri, anche provenienti dal di fuori dell’Unione Europea, possono finanziare la campagna elettorale di singoli candidati. Il nuovo Regolamento UE sulla pubblicità politica offre qualche risposta normativa sul versante del *digital campaigning* e impedisce quanto meno le prassi manipolatorie più subdole della comunicazione politica online. Esso, tuttavia, rischia di girare a vuoto se non inserito in un contesto in cui manca un’adeguata struttura preposta in via esclusiva alla vigilanza sul rispetto delle regole sulle campagne elettorali e non esime in alcun modo il legislatore nazionale dal superare le attuali carenze del quadro normativo. Si deve pertanto auspicare un intervento strutturale del legislatore che rimedi alle mancanze messe in luce e che soprattutto istituisca un’autorità indipendente sul modello della *Electoral Commission* britannica⁴³. Purtroppo, occorre prendere atto che al momento la questione non è nell’agenda del legislatore, e che in questa legislatura non è stato presentato neppure un progetto di legge sul tema⁴⁴.

⁴³ In dottrina si veda l’interessante proposta di C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, cit., 257.

⁴⁴ Fatta salva la delega al governo per la redazione di un testo unico compilativo contenuta nel d.d.l. De Priamo (A.S., XIX leg., n. 549).

Comunicazione istituzionale e campagne elettorali online: lo stato dell'arte*

di Giacomo Menegus

SOMMARIO: 1. Introduzione: la comunicazione istituzionale. – 2. Il quadro regolatorio e il divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale. – 3. I soggetti sottoposti al divieto (requisito soggettivo): le pubbliche amministrazioni e i “casi limite”. – 4. L'attività cui si applica il divieto (requisito oggettivo). – 5. Estensione temporale del divieto. – 6. Estensione spaziale del divieto. – 7. Deroghe al divieto: indispensabilità e impersonalità. – 8. Sanzioni e altre misure correttive. – 9. Problemi della disciplina attuale e proposte *de iure condendo* in dottrina.

1. Introduzione: nozione di comunicazione istituzionale

Lo scopo di questo lavoro *in progress* è quello di ricostruire lo stato dell'arte in tema di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali *online*, al fine di identificare i principali problemi e le questioni aperte in materia. Il quadro ricostruttivo fungerà quindi da punto di partenza per approfondimenti critici, valutazioni delle prassi, proposte interpretative e *de iure condendo* che si svolgeranno più compiutamente in altra sede.

Il lavoro parte da una ricostruzione generale delle regole che presiedono alla comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali sul piano nazionale ed europeo. Dato che – come si avrà modo di verificare – la disciplina esistente risulta piuttosto lacunosa e, in larga misura, non aggiornata all'evoluzione delle comunicazioni nell'era dei *social media*, nel prosieguo dell'analisi si farà riferimento anche a tutti gli strumenti, di *hard* e *soft law*, che concorrono in senso lato a regolare e indirizzare l'attività di comunicazione istituzionale *online*. Si richiameranno, quindi, anche la giurisprudenza amministrativa, le decisioni dell'AGCOM, nonché linee guida e documenti di indirizzo di varia natura. A partire da quest'ampio ventaglio di strumenti, si provvederà quindi – sulla scorta della dottrina esistente – a identificare i principali problemi, illustrando in conclusione quelle che sono le soluzioni al momento proposte dalla riflessione scientifica.

Prima di guardare all'analisi della regolazione, conviene collocare la nozione di comunicazione istituzionale (in senso lato) nel più ampio quadro della comunicazione pubblica.

Per *comunicazione pubblica* si intende “lo strumento che consente di esternare e rendere conoscibile ai terzi l'attività delle pubbliche amministrazioni, contribuendo nel contempo al rafforzamento della loro immagine ed all'aumento del consenso da parte dei soggetti amministrati” (Miconi 2016, 901). Può essere intesa sia in senso soggettivo (“ogni forma di comunicazione che semplicemente provenga da una pubblica amministrazione”) sia in senso oggettivo (“pubblica qualora assuma interesse e portata generale,

* Il presente lavoro è frutto della ricerca svolta nell'ambito del Prin 2022 PNRR *Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns (RightNets)*, finanziato dall'Unione europea, Next Generation EU, Missione 4, Componente 2, P2022MCYCK, CUP D53D23022340001.

ovvero sia idonea a coinvolgere l'intera collettività: in questo senso, sarebbe comunicazione pubblica l'insieme delle informazioni e delle notizie che soggetti, sia pubblici che privati (imprese, enti no profit), forniscono a persone fisiche (cittadini), giuridiche o istituzioni, al fine di favorire la conoscenza, l'informazione e la partecipazione" (Miconi 2016, 901).

Nell'ambito della comunicazione pubblica, si distinguono comunicazione sociale, istituzionale e politica. La comunicazione istituzionale "è svolta prevalentemente dallo Stato nelle sue diverse articolazioni allo scopo di aumentare l'informazione, la conoscenza e in alcuni casi la partecipazione dei soggetti amministrati, indirizzando nello stesso tempo le loro scelte (ad esempio verso comportamenti a tutela della salute, dell'ambiente, dello sviluppo); è espressione del nuovo modo di intendere i rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini-utenti e rappresenta un dovere, da parte della prima, al quale sono correlati diritti dei secondi (in primis all'informazione, ma anche all'assistenza, alla semplificazione e alla partecipazione, attraverso l'accesso agli atti amministrativi" (Miconi 2016, 907). Quando venga svolta in forma pubblicitaria, assume anche il nome di *pubblicità istituzionale*.

La comunicazione istituzionale è contrapposta alla *comunicazione politica*, quale "forma di comunicazione pubblica, diversa ed ulteriore rispetto a quella sociale e a quella istituzionale". Mentre la comunicazione istituzionale "è uno strumento che integra, rendendola più efficace, l'azione amministrativa, la comunicazione politica si traduce in un'attività di propaganda e promozione di parte" (Miconi 2016, 920). Il discrimine tra le due va ricercato nel *contenuto della comunicazione*, "valutando se sia contraddistinto da finalità prevalentemente propagandistiche di una certa forza politica o piuttosto diretto a promuovere l'informazione e la conoscenza dell'attività e del ruolo dell'ente che la realizza, attuando così il diritto di essere informati dei soggetti amministrati" (Miconi 2016, 920).

2. Il quadro regolatorio e il divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale

La principale norma di riferimento per la disciplina della comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali è costituita dall'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, rubricato "*Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione*". In particolare, il comma 1 prevede che: "Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni".

Benché in dottrina si sia lamentata la mancata considerazione dell'attività "realizzata attraverso Internet, che sempre più frequentemente viene utilizzato oggi dalle pubbliche amministrazioni nei rapporti con i cittadini" (Allegri 2020, 94), ciò non ha impedito – in virtù di un'interpretazione evolutiva della norma – l'applicazione della stessa anche alla comunicazione istituzionale con strumenti innovativi, come siti *web* istituzionali, posta elettronica (incluse le *newsletter*), messaggistica (ad es. *WhatsApp*), piattaforme di condivisione e *social network* (*Facebook*, *Twitter*, ecc.). L'AGCOM, infatti, ha ritenuto che il riferimento generico alla "attività di comunicazione" contenuto nel testo della disposizione, senza indicazione specifica dei mezzi attraverso i quali si svolge tale attività, potesse includere anche la comunicazione istituzionale effettuata attraverso strumenti del tutto nuovi rispetto a quelli esistenti o largamente utilizzati al momento della redazione della legge¹ (v. *amplius* infra par. 5).

¹ Si v. in part. le *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*, in cui si dice che il divieto di comunicazione istituzionale "può ben riguardare anche l'utilizzo di account istituzionali di social media per la diffusione di messaggi e comunicazione istituzionale. Infatti, la stessa Presidenza del Consiglio ha già invitato le amministrazioni a utilizzare i propri canali di comunicazione via internet in modo rispettoso dei principi espressi dalla legge in occasione di consultazioni elettorali".

D'altra parte, è la *ratio* di fondo del divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000 a suggerirne un'applicazione estensiva anche rispetto all'attività *online*. Come riconosciuto a partire da una risalente sentenza della Corte costituzionale, la n. 502/2000, il divieto, cui sono soggette le pubbliche amministrazioni, è infatti "finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali [...], una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari" (*Cons. diritto*, § 3.)². Si tratta all'evidenza di una rappresentazione, in contrasto con il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., che ben può essere veicolata con forme comunicative innovative.

L'art. 9 legge n. 28/2000 non esaurisce, tuttavia, la disciplina applicabile alla comunicazione istituzionale *online* e sui *social network* durante le campagne elettorali.

Altre norme di sicuro rilievo – anche a fini interpretativi del citato art. 9 (v. *amplius infra* par. 5) – si rinvencono nella legge 7 giugno 2000, n. 150, recante la "*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*". Benché questa legge non contenga disposizioni specificamente dedicate alle campagne elettorali e alcune riguardino precipuamente il servizio radiotelevisivo, alcune norme consentono di meglio identificare non solo l'attività soggetta ai divieti di cui all'art. 9 (si v. in part. l'art. 1, commi 4 e 5), ma pure ruoli e istituti essenziali della comunicazione istituzionale (ad es. programmi e piani della comunicazione, artt. 11 e 12; il ruolo del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, ecc.), cui sarà necessario guardare in sede di applicazione della disciplina della c.d. *par condicio*.

Un tema oggetto di crescente dibattito in dottrina e presso l'opinione pubblica è poi l'applicabilità alle attività *online* della regola del c.d. *silenzio elettorale* di cui agli artt. 9 della legge 4 aprile 1956, n. 212, recante "*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*" e 9 bis del d.l. n. 807/1984, convertito in legge 4 febbraio 1985, n. 10, recante "*Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive*".

La *ratio* delle norme richiamate potrebbe far propendere per l'estensione del divieto anche a quella parte di comunicazione istituzionale che assuma carattere di propaganda politica (ad es. quella volta a promuovere l'immagine dell'amministrazione), senza fare distinzione per il mezzo impiegato (includendo, quindi, anche gli strumenti più innovativi, come i *social network*). Tuttavia, il riferimento espresso a mezzi di comunicazione tradizionali – ossia "i comizi, le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri e manifesti di propaganda" – o, al più, alle "emittenti radiotelevisive private" sembra escludere un'interpretazione estensiva anche a strumenti digitali, nonostante si sia sviluppata nel tempo una ricca casistica che, in ambiti invero differenti da quello in esame, tende ad assimilare taluni spazi digitali (ad es. *social network*) a "luoghi pubblici", facendo leva sui concetti di "piazza virtuale" o "agorà digitale". L'appello ricorrente in dottrina per l'aggiornamento della disciplina sembra confermare l'impossibilità di un'estensione del divieto all'attività *online* in via meramente interpretativa (cfr. ad es. Fricano 2021; Gradinetti 2019).

Resta aperta la strada della *moral suasion*, esercitata soprattutto dall'AGCOM (che tuttavia non avrebbe competenza in materia, riservata alle autorità prefettizie). Nelle *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*, ad esempio, l'Autorità ha infatti formulato l'auspicio "che anche sulle piattaforme (...) [venga] evitata, da parte dei soggetti politici, ogni forma di propaganda, per evitare di influenzare con pressioni indebite l'elettorato ancora indeciso". E almeno in un caso è stata segnalata alla Prefettura competente l'attività di comunicazione istituzionale effettuata su *Facebook* in periodo di silenzio (si v. AGCOM, delibera n. 360/19/CONS).

Il quadro normativo nazionale di rango primario si esaurisce essenzialmente qui.

Conviene verificare, allora, se alcuni recenti interventi normativi a livello di Unione Europea, benché non specificamente dedicati alla comunicazione istituzionale, non possano prestarsi a disciplinare *anche*

² Che questo sia il fine che deve guidare l'interpretazione del divieto nel confronto con i casi specifici che si presentano di volta in volta lo conferma la "giurisprudenza" dell'AGCOM, che richiama costantemente questa pronuncia (e lo specifico passaggio) nelle proprie delibere (si v. ad es. AGCOM, delibere nn. 47/18/CONS; 28/18/CONS; 516/19/CONS; 466/20/CONS; 129/24/CONS).

tale attività. Ci riferisce, in particolare, al Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 *relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica*, nonché al Regolamento europeo sui servizi digitali n. 2022/2065 (c.d. *Digital Services Act* o *DSA*).

Quanto al primo regolamento (2024/900), la definizione data dall'art. 1, par. 2, di “pubblicità politica” (anche alla luce dei *considerando* nn. 27³ e 30⁴) parrebbe escludere, quanto meno in via generale, l'attività di comunicazione istituzionale dall'ambito di applicazione.

Dapprima, infatti, si stabilisce all'art. 1, par. 2, che per “pubblicità politica” si intende “la preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio fornito normalmente dietro retribuzione o tramite attività interne o nell'ambito di una campagna di pubblicità politica: a) di, a favore o per conto di un attore politico, salvo se di natura meramente privata o meramente commerciale; oppure b) che possa e sia inteso a influenzare l'esito di un'elezione o referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare, a livello dell'Unione, nazionale, regionale o locale”. Questa definizione potrebbe astrattamente identificare non solo quella *species* di comunicazione istituzionale definita “comunicazione di immagine” (v. *infra* par. 5), in quanto diretta a “mira a procurare un vantaggio all'istituzione che la utilizza”⁵ (Arena, 1992; Gardini, 2018), ma potenzialmente anche tutta quella c.d. “comunicazione di servizio” che non presenti i caratteri di impersonalità e indispensabilità, in quanto capace di influenzare – almeno stando al legislatore nazionale del 2000 – l'esito delle elezioni in favore di un determinato attore politico.

Poi però il regolamento precisa, all'art. 1, par. 2, *sub ii*), che non rientra nella definizione di pubblicità politica, tra altre cose, anche “la comunicazione pubblica finalizzata a fornire informazioni ufficiali al pubblico da parte, a favore o per conto di un'autorità pubblica di uno Stato membro o dell'Unione, incluso da parte, a favore o per conto di membri del governo di uno Stato membro, *a condizione che non possa e che non sia intesa a influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare*” (enfasi aggiunta).

Alla luce di questa deroga, se da un lato può senz'altro riconoscersi un tendenziale *favor* per l'esclusione della comunicazione istituzionale dal regolamento, dall'altro lato, l'ultima parte del periodo rende tutt'altro che semplice identificare quanta parte della comunicazione pubblica vada *effettivamente* esclusa, dal momento che la formulazione della disposizione instaura una fallace circolarità definitoria tra la definizione di pubblicità politica – che può ed è intesa a influenzare l'esito di elezioni, referendum ecc. – e la definizione di comunicazione pubblica esclusa – che *non* può e *non* è intesa a influenzare l'esito di elezioni, referendum ecc.

Posto che l'effettiva applicabilità del regolamento anche alla “comunicazione istituzionale” non indispensabile e non impersonale andrà necessariamente verificata in base alla concreta applicazione, per

³ Recita: “ai fini di una comunicazione efficace con il pubblico, la comunicazione pubblica di, a favore di o per conto di un'autorità pubblica di uno Stato membro o dell'Unione, compresi i membri del governo, quali comunicati stampa o conferenze che annunciano iniziative legislative o regolamentari e spiegano la scelta politica alla base di tali iniziative, non dovrebbe configurare pubblicità politica, a condizione che non siano passibili di influenzare o concepite per influenzare l'esito di un'elezione o un referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare. Analogamente, non dovrebbero configurare pubblicità politica nemmeno le informazioni pratiche emanate da fonti ufficiali degli Stati membri o dell'Unione strettamente limitate all'organizzazione e alle modalità di partecipazione a elezioni o referendum, compreso l'annuncio delle candidature o dei quesiti referendari”.

⁴ Recita: “l'individuazione delle opinioni politiche espresse a titolo personale dovrebbe di norma derivare dall'autodeterminazione individuale, ma possono essere presi in considerazione elementi contestuali. Tra i fattori pertinenti potrebbero rientrare il fatto che il parere sia espresso per conto di un altro soggetto, che il messaggio intenda autopromuovere una candidatura o una campagna nell'ambito di un processo elettorale, referendario, legislativo o regolamentare, che sia espresso da un individuo generalmente attivo nel partecipare a campagne o nell'intraprendere azioni a favore del cambiamento su questioni politiche o sociali e che il messaggio sia diffuso a un numero indefinito di persone. Un'opinione politica non dovrebbe essere considerata espressa a titolo personale se è prevista una remunerazione specifica da parte di terzi, comprese prestazioni in natura, a fronte dell'espressione di tale opinione o in relazione alla stessa”.

⁵ La quale corrisponde, sul piano legislativo, alla comunicazione di cui all'art. 1, comma 5, lett. f) legge n. 150/2000, ossia all'attività di informazione e comunicazione dirette a “promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale”.

il momento e in via ipotetica sembra comunque opportuno tener conto anche delle potenzialità espresse da questo regolamento. Al contempo, va necessariamente evidenziato come l'ipotizzata applicazione del regolamento faccia emergere non indifferenti problemi di disallineamento tra la disciplina europea e quella nazionale (che resta impregiudicata dallo stesso, quanto alla legge n. 28/2000, ai sensi dell'art. 2, par. 2), in relazione a definizioni, regole, ambiti temporali, ecc. Su questi aspetti, pare opportuno un ulteriore approfondimento in altra sede, anche in vista della piena applicazione del regolamento (autunno 2025).

Sicuramente applicabili, invece, sono diverse disposizioni del Regolamento europeo sui servizi digitali n. 2022/2065. In particolare, tra gli altri, paiono pertinenti soprattutto gli articoli 9 e 16, relativi alla rimozione di “contenuti illegali”⁶, specie se letti in combinato disposto con il divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000.

La prima disposizione, rubricata “*Ordini di contrastare i contenuti illegali*”, consentirebbe all'AGCOM di ordinare la rimozione dei contenuti pubblicati *online* in violazione del divieto di pubblicità istituzionale non solo al soggetto pubblico interessato (come fa usualmente⁷), ma pure al prestatore di servizi intermediari (ad es. *Meta* per i contenuti pubblicati su *Facebook*), con evidenti risultati in termini di effettività. La seconda disposizione, rubricata “*Meccanismo di segnalazione e azione*”, consentirebbe invece a cittadini, associazioni, osservatori, ecc. di segnalare direttamente alla piattaforma interessata (*Facebook*, *Instagram*, *X/Twitter*, ecc.) tutti i contenuti pubblicati in violazione dell'art. 9 legge n. 28/2000, chiedendone la rimozione (potenzialmente con tempistiche assai accelerate rispetto a quelle garantite a livello nazionale).

Naturalmente non sfugge a chi scrive come l'impiego di questo “doppio binario” di intervento con riguardo a comunicazioni *online* adottate in violazione dell'art. 9 legge n. 28/2000 possa implicare esiti difformi in diversi procedimenti istruttori relativi alla medesima comunicazione (condotti dalla piattaforma e da AGCOM e/o CO.RE.COM.), come pure rilevanti problemi di tutela di interessi pubblici (può, ad esempio, ammettersi che una piattaforma “silenzi” il canale *Facebook* ufficiale di un ministero?). Ma anche questa riflessione, esorbitando dal carattere essenzialmente ricognitivo del lavoro, andrà approfondita in altra sede.

Va rilevato, ad ogni modo, come un tentativo di coordinamento tra Autorità e piattaforme per il “contrasto ai fenomeni di disinformazione e lesione del pluralismo informativo online” sia stato percorso attraverso l'istituzione di “*Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*” (AGCOM, delibera n. 423/17/CONS), che – tra le altre cose – ha proprio il “compito di favorire lo scambio di dati e informazioni, il confronto e il consolidamento di buone pratiche tra i soggetti operanti nel settore dell'informazione, anche online, con riferimento (...) alle metodologie di rilevazione, alle strategie di prevenzione e agli strumenti di blocco o rimozione dei contenuti online qualificabili come lesivi della correttezza, dell'imparzialità e del pluralismo dell'informazione”. Tra questi temi potrebbe senz'altro collocarsi anche il contrasto all'attività di comunicazione istituzionale in violazione della legge, benché non risultino al momento specifici approfondimenti da parte del *Tavolo* stesso.

In definitiva, il quadro della disciplina primaria a livello nazionale si risolve nel divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000 e in poche altre norme, che comunque – per quanto qui interessa – risultano complementari rispetto a tale divieto; sul piano europeo, invece, si profila l'applicazione al caso specifico della comunicazione istituzionale di discipline più generali, concepite per questioni tendenzialmente

⁶ Ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. h) è “contenuto illegale”: “qualsiasi informazione che, di per sé o in relazione a un'attività, tra cui la vendita di prodotti o la prestazione di servizi, non è conforme al diritto dell'Unione o di qualunque Stato membro conforme con il diritto dell'Unione, indipendentemente dalla natura o dall'oggetto specifico di tale diritto”.

⁷ Ai sensi dell'art. 10 legge n. 28/2000.

differenti, ossia le attività delle piattaforme attraverso le quali tale comunicazione avviene oppure la pubblicità politica generalmente intesa.

3. I soggetti sottoposti al divieto (requisito soggettivo): le pubbliche amministrazioni e “casi limite”

Sono soggette al divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000 “tutte le amministrazioni pubbliche”, ovvero – secondo la costante “giurisprudenza” dell'AGCOM – quelle indicate dalla legge 7 giugno 2000, n. 150, recante “*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*”, la quale *sub art.* 1, comma 2, stabilisce che “Ai fini della presente legge sono pubbliche amministrazioni quelle indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29”. Il rinvio deve intendersi riferito all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che ha abrogato tale norma (cfr. ad es. AGCOM, delibera 30/24/CONS).

In via generale, devono quindi intendersi escluse dall'ambito di applicazione della norma le società di diritto privato e le persone fisiche titolari di cariche pubbliche, le quali, se candidate, possono compiere attività di propaganda politica al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, purché non vengano utilizzati mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche Amministrazioni per lo svolgimento delle loro competenze⁸.

Vi sono tuttavia diverse eccezioni e specificazioni a questa regola generale.

a) Società e organismi di diritto privato

Devono infatti attenersi al divieto anche le aziende costituite dagli enti pubblici o comunque le società dagli stessi istituite. Un caso emblematico in tal senso è quello relativo a contenuti pubblicati sulle pagine *Facebook* della società di promozione turistica *Mediaterranea S.r.l. a socio unico*, interamente partecipata dal Comune di Sestri Levante (AGCOM, Delibera 554/18/CONS). Al fine di valutare se la società fosse soggetta al divieto di cui all'art. 9, l'AGCOM ha prima illustrato il criterio di indagine, desunto da pertinente giurisprudenza amministrativa (Tar Lazio, sez. Ter, n. 2779/2008), la quale ha ritenuto “che in presenza di una società per azioni – e quindi di capitali – in mano pubblica occorre verificare se la stessa sia connotata da significativi tratti pubblicistici tali da consentirne la qualificazione di pubblica amministrazione o da sottoporla comunque a disciplina speciale, o se invece trattasi di soggetto di diritto privato privo dei connotati di organismo di diritto pubblico, ed operante nel libero mercato concorrenziale”. L'AGCOM ha poi rilevato come, essendo *Mediaterranea* “società cd. *in house providing* interamente partecipata dal Comune di Sestri Levante”, la stessa costituisca “lo strumento del sistema della pubblica amministrazione per la promozione e lo sviluppo turistico della città (...) sottoposta al controllo analogo a quello che il Comune medesimo esercita sui propri servizi”; e ha quindi concluso che, costituendo la società *in house* “un'articolazione in senso sostanziale della pubblica amministrazione da cui promana e non un soggetto giuridico ad essa esterno e da essa autonomo” (Corte di Cassazione, Seconda Sezione Civile, n. 4938/2016), la stessa andasse soggetta alla disciplina della *par condicio*.

Nella stessa delibera, l'Autorità ha invece escluso che i contenuti pubblicati sulla pagina *Facebook* del *Centro Casette Rosse*, un centro per giovani e famiglie, con immagini di titolari di cariche istituzionali comunali, ricadessero nell'ambito di applicazione della norma, perché le attività del Centro, “gestito da un'associazione temporanea, “costituendo una figura tipica di coordinamento tra enti del terzo settore che operano per favorire spazi di partecipazione per gli abitanti del quartiere, nell'ambito di un progetto specifico” non rappresentano

⁸ FAQ Agcom sul divieto di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali (Aggiornate al 18 marzo 2024).

forme di informazione e comunicazione pubblica, bensì espressione di associazionismo animato dal principio di sussidiarietà e fondato sulla cooperazione e sul volontariato” (AGCOM, delibera n. 554/18/CONS).

Al netto di ogni valutazione sull'impostazione adottata dall'AGCOM nell'affrontare il problema, dal caso di specie sembra si possa argomentare, in chiave più generale, che allo stato attuale non sia sufficiente un qualsivoglia rapporto con la pubblica amministrazione per giustificare l'estensione del divieto *ex art. 9* a privati che svolgano attività di interesse generale, ma sia piuttosto necessario un collegamento strutturale e funzionale del tipo che si instaura con una società *in house*.

b) Gruppi consiliari

Più complessa è la posizione dei *gruppi consiliari* (e, quindi, anche di quelli parlamentari, pur non essendoci giurisprudenza rilevante), in ragione della loro duplice natura istituzionale e politica. Secondo un primo orientamento, proposto dal Co.Re.Com. del Lazio e fatto proprio dall'AGCOM, i gruppi consiliari “non sono organi in senso proprio e non rappresentano l'Ente, sempre che non svolgano attività di propaganda elettorale attraverso i mezzi, le risorse, il personale e le strutture delle pubbliche amministrazioni correlate allo svolgimento delle funzioni degli Enti”. Nel caso di specie, si era escluso che ricadesse nel divieto *ex art. 9* una notizia concernente un assessore comunale uscente che era stata condivisa sulla pagina *Facebook* di un gruppo consiliare di maggioranza (AGCOM, delibera n. 192/24/CONS; conforme anche AGCOM, delibera n. 245/13/CONS). Secondo altro orientamento più restrittivo, espresso recentemente dal Co.Re.Com. Piemonte⁹, proprio la natura atipica e peculiare dei gruppi consiliari dovrebbe invece indurre a ritenere gli stessi soggetti al divieto *ex art. 9*.

c) Persone fisiche titolari di incarichi istituzionali

Particolarmente complessa risulta poi, nei fatti, la distinzione tra propaganda ammessa e comunicazione istituzionale vietata quando tali attività siano poste in essere da persone fisiche che ricoprono ruoli istituzionali. I casi in cui l'AGCOM ha sanzionato anche attività svolte da persone fisiche titolari di cariche pubbliche con l'utilizzo di canali o strumenti personali, ritenendole sostanzialmente riferibili alla pubblica amministrazione, sono molteplici. Di regola, in questi casi, l'AGCOM interviene quando sulla scorta di una serie di elementi indiziari (che meglio si vedranno appresso) si verifichi una commistione tra profilo istituzionale e profilo personale tale da non consentire una chiara distinzione tra la comunicazione politica ammessa e quella istituzionale; ovvero quando si riscontrino elementi sufficienti per indurre nei cittadini l'erronea convinzione che la comunicazione, pur effettuata dalla persona fisica al di fuori dell'esercizio delle funzioni istituzionali, sia proveniente dalla pubblica amministrazione.

Una breve rassegna della casistica restituisce la complessità concreta del distinguo e l'impostazione talora ondivaga seguita dall'AGCOM.

Un primo caso di rilievo concerne la pubblicazione di contenuti di propaganda politica da parte del Sindaco di Venezia sul profilo *Twitter* personale. Gli elementi presi in considerazione dall'AGCOM per ritenere tale attività di comunicazione ricadente nel divieto *ex art. 9* legge n. 28/2000 sono stati, da un lato, l'identificazione dell'*account Twitter* come “*account ufficiale del Sindaco di Venezia*”, dall'altro lato, il collegamento diretto effettuato dalla pagina ufficiale del Sindaco sul sito istituzionale del Comune all'*account Twitter* (AGCOM, delibera 92/18/CONS).

⁹ Nota informativa sull'attività di comunicazione istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni, *ex articolo 9* legge 28/2000 e s.m.i., relativa alle campagne per le consultazioni Europee, Regionali e Amministrative indette nelle giornate di sabato 8 e domenica 9 giugno 2024, disponibile al seguente link: https://www.cr.piemonte.it/cms/sites/default/files/editor/allegati/corecom/Nota_Gruppi_Consiliari_comunicazione%20istituzionale%20per%20sito%20web_2024.pdf.

Analoga impostazione è stata seguita in altri casi di pubblicazione di contenuti su profili *social* personali di soggetti che ricoprono cariche istituzionali. In un caso concernente le indicazioni di voto espresse dal Sindaco di Campi Bisenzio (FI) in un video pubblicato sul suo profilo *Facebook*, l'Autorità ha ritenuto che il collegamento diretto dal sito istituzionale del comune alla pagina personale del Sindaco, la denominazione della pagina, che riportava la parola "Sindaco", e il riferimento espresso alla carica istituzionale di Sindaco nel *post* stesso fosse materiale "sufficiente, nel caso di specie, ad attribuire l'iniziativa all'amministrazione comunale in quanto il Sindaco è l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune e rappresenta l'ente" (AGCOM, delibera n. 511/20/CONS).

In definitiva, secondo questa prima impostazione, andrebbe verificata "un'eventuale correlazione tra i due profili e la commistione tra elementi istituzionali ed elementi a scopo propagandistico tale da ledere il legittimo affidamento dei cittadini circa la provenienza delle informazioni trasmesse dal Sindaco in carica, attualmente candidato consigliere regionale" (AGCOM, delibera n. 30/24/CONS; conforme anche AGCOM, delibera n. 543/20/CONS).

In altre decisioni, l'Autorità ha invece ritenuto sufficiente un collegamento più sfumato tra canali istituzionali e personali.

È il caso una decisione concernente il Comune di Fucecchio (FI), relativo a contenuti pubblicati sulla pagina personale *Facebook* del Sindaco. In questo caso, la riferibilità all'ente comunale dell'attività condotta sul profilo *Facebook* è stata giustificata sulla scorta dell'indicazione, nell'intitolazione della pagina, della carica di "Sindaco di Fucecchio" che, secondo l'AGCOM, rimanderebbe "al Sindaco di Fucecchio nella sua veste istituzionale". A corroborare tale convinzione, vi sarebbe inoltre il fatto che dal profilo *Facebook* del Sindaco è possibile accedere direttamente alla pagina *Facebook* istituzionale del Comune e viceversa, dal momento che entrambe le pagine (privata e istituzionale) figurano tra le "pagine correlate" di entrambe (AGCOM, delibera n. 466/20/CONS). È giusto il caso di segnalare come non sia dato desumere dalla delibera se il collegamento tra le pagine *Facebook* personale e istituzionale fosse voluto dagli amministratori delle stesse (pubblicazione del link in sezioni della stessa), oppure fosse conseguenza della funzione *Pagine per la Tua Pagina* (o *Pagine simili alla Tua*)¹⁰, messa a disposizione dal *social network* di *default*, per suggerire agli utenti altre pagine del *social network* con contenuti simili a quella che si sta visitando.

Su questa linea interpretativa si può collocare anche un'altra decisione dell'Autorità, la quale ritiene comunque imputabile al Comune la condivisione di documenti e attività apparentemente riconducibili all'istituzione locale ("riproduzione di immagini dei mezzi utilizzati nei lavori comunali di asfaltatura delle strade" e "rendicontazione pubblica lavori amministrazione 2015-2020") effettuata sulla pagina *Facebook* di una lista civica, in considerazione del fatto che la stessa lista civica conta tra i suoi candidati amministratori uscenti e la pagina rinvia con un *link* apposito alla pagina istituzionale del comune (AGCOM, delibera n. 608/20/CONS). Il distinguo rispetto al caso precedente è l'assenza di rinvii "incrociati" tra canali di comunicazione istituzionale e profili privati, essendo solo quest'ultimo a richiamare il sito ufficiale.

Ancor più evanescente risulta la connessione tra attività sul profilo privato e attività istituzionale dell'ente in un altro caso, pur risoltosi con l'archiviazione per l'intervenuta rimozione dei contenuti segnalati. In questo frangente, l'AGCOM ha ritenuto riferibili all'ente comunale contenuti pubblicati da alcuni candidati, membri della Giunta in carica, in quanto riguardanti "attività e contenuti propri dell'Ente e (...) comunque riconducibili al Comune" (nel caso di specie, si trattava di "un avviso pubblico del Comune rivolto al pubblico" e di "un vecchio post pubblicato nel sito del Comune, [la sintesi del] bilancio dell'attività amministrativa svolta, [la breve descrizione] di quanto realizzato come amministratore [e] alcune considerazioni su un'iniziativa realizzata come amministratore"). Non si è ritenuto necessario

¹⁰ Si v. <https://it-it.facebook.com/help/514622715244231>. Si tratta comunque di funzione che è possibile disattivare.

verificare, in questo caso, la sussistenza di un qualche collegamento tra profilo privato e canali di comunicazione ufficiali dell'ente, in quanto le menzionate condivisioni sono ritenute sufficienti ad indurre “nei cittadini elettori confusione in ordine alla provenienza della pubblicazione del filmato e dei post da parte del Comune e nella qualità di assessori comunali uscenti” (AGCOM, delibera 340/21/CONS).

Non si tratta tuttavia di un caso isolato: in diverse delibere dell'AGCOM può infatti leggersi che “in base all'orientamento consolidato dell'Autorità, le attività di comunicazione dei singoli titolari di cariche pubbliche possono essere imputate alla pubblica amministrazione di cui fanno parte se si riscontra una chiara correlazione tra le attività svolte *uti singuli* e quelle realizzate in rappresentanza dell'Ente, come nei casi in cui sul profilo Facebook privato di un Sindaco si riportano riferimenti alla carica istituzionale ricoperta, ritenendosi tali profili riferibili all'amministrazione comunale in ragione del fatto che il Sindaco è l'organo responsabile dell'Amministrazione del Comune e rappresenta l'Ente” (AGCOM, delibera n. 101/24/CONS).

Sicuramente non rientra nell'ambito di applicazione del divieto di comunicazione istituzionale, invece, la pubblicazione di contenuti sul profilo personale di un amministratore uscente, quando lo stesso profilo – privo di collegamenti con i canali ufficiali dell'ente – sia “privato e non aperto” (ovvero non accessibile alla generalità dei consociati, ndr). In particolare, recependo le risultanze dell'istruttoria del Co.Re.Com., l'AGCOM ha ritenuto, in un caso concernente il Comune di Poli (Roma), che “il profilo social dell'assessore (...) è da ritenersi privato, in quanto non è in alcun modo riconducibile all'Amministrazione, non riportando diciture che riportano alla carica istituzionale ricoperta né indicando tra le pagine correlate quella istituzionale del Comune” (AGCOM, delibera 194/24/CONS).

4. L'attività cui si applica il divieto (requisito oggettivo)

Le “attività di comunicazione” sottoposte al divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000 sono state oggetto di interpretazione estensiva da parte dell'AGCOM.

Dopo un'iniziale limitazione alla sola comunicazione (si v. AGCOM, delibera n. 242/16/CONS), si è infatti guardato complessivamente alla legge 7 giugno 2000, n. 150, recante la “*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*”. In particolare, l'Autorità ha ritenuto di interpretare la nozione di “comunicazione istituzionale” alla luce delle specifiche attività elencate al comma 4 dell'art. 1 e delle specifiche finalità di cui al successivo comma 5. Rientrano, dunque, nelle attività coperte dal divieto di cui all'art. 9: “a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e *strumenti telematici*; b) la *comunicazione esterna* rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso *ogni modalità tecnica ed organizzativa*; c) la *comunicazione interna* realizzata nell'ambito di ciascun ente” (comma 4). Queste attività devono intendersi di “informazione e comunicazione istituzionale” quando siano rivolte a: “a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale” (comma 5).

Come si vede, non è stata recepita nella “giurisprudenza” dell'Autorità la distinzione, invece tracciata nella legge n. 150/2000, tra informazione e comunicazione istituzionale vera e propria. Secondo

l'AGCOM, tale legge, “pur elencando distintamente le attività di informazione e quelle di comunicazione, non distingue le due attività sotto il profilo della disciplina applicabile, con la conseguenza che i criteri previsti dalla legge n. 28 del 2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale – impersonalità e indispensabilità dei contenuti – risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni” (si v. AGCOM, delibera n. 228/19/CONS).

Il combinato disposto delle due norme (art. 9, comma 1, legge n. 28/2000 e art. 1, commi 4 e 5, legge n. 150/2000) non solo ha consentito di meglio identificare le attività soggette al divieto, ma pure di rafforzarne l'interpretazione ampia anche in rapporto ai mezzi. In particolare, l'inclusione dei *social network* si fonda sia sul riferimento di cui alla lett. a) dell'art. 1, comma 4, “ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso (...) strumenti informatici”, sia sulla clausola aperta di cui alla lett. b) del medesimo articolo che si riferisce alla “comunicazione esterna (...) attraverso ogni modalità tecnica e organizzativa”.

Nel divieto di cui all'art. 9, sono stati quindi ricondotti, in via esemplificativa: distribuzione di opuscolo relativo alla rendicontazione da parte dell'Ente del mandato amministrativo con contenuti propagandistici (Delibera 129/23/CONS); notizie sulle attività ed iniziative dei componenti del Consiglio regionale da parte di agenzia di stampa, organo di informazione della Giunta, ospitata sul portale istituzionale regionale (Delibera 102/10/CSP); invito a manifestazione proveniente da casella di posta elettronica istituzionale del Sindaco (Delibera 279/21/CONS); condivisione di contenuti istituzionali dal profilo personale Facebook del Sindaco con quello istituzionale dell'Ente (Delibera 130/23/CONS).

Va comunque precisato che l'organizzazione di eventi nei periodi di divieto previsto dall'art. 9 della legge n. 28/2000 è comunque consentita quando non viene associata a forme di pubblicizzazione dell'evento poste in essere dalla pubblica Amministrazione, ovvero quando la comunicazione dell'evento è caratterizzata da indispensabilità e impersonalità (si v. in tal senso AGCOM, delibera n. 477/20/CONS; nonché la casistica in Marseglio 2021, 10).

5. Estensione temporale del divieto

L'art. 9 legge n. 28/2000 identifica nell'intervallo tra “data di convocazione dei comizi elettorali” e “chiusura delle operazioni di voto” l'arco temporale di applicazione del divieto. Questo implica, a seconda della tipologia del procedimento elettorale, che lo stesso divieto possa avere una differente estensione temporale. Nel caso delle elezioni politiche (rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica), l'inizio della campagna elettorale – e quindi del periodo di applicazione del divieto – coincide con la data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di convocazione dei comizi elettorali. Nel caso delle elezioni amministrative, invece, deve farsi riferimento al quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle elezioni. Per le consultazioni referendarie, la data di convocazione dei comizi elettorali viene fatta coincidere con la data di indizione del *referendum*.

Quando si verifica una sovrapposizione di più campagne elettorali, e almeno una delle campagne ha portata nazionale (vedi *infra* par. 7), i differenti periodi di c.d. *par condicio* elettorale sostanzialmente si “saldano” e il divieto viene fatto decorrere dalla prima data utile, ossia dalla convocazione dei comizi che è prima in ordine cronologico.

Ad esempio, rispetto ad un caso di comunicazione istituzionale del Comune di Bassano del Grappa (VI), il periodo di divieto di comunicazione istituzionale è stato fatto decorrere dalla data di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni europee (25 marzo 2019), in luogo della successiva data di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni per il rinnovo del Sindaco e del Consiglio comunale (11 aprile 2019), andando così ad interessare anche la comunicazione istituzionale potenzialmente in linea

soltanto con il secondo termine di decorrenza (AGCOM, delibera n. 516/19/CONS). In altra decisione, l'AGCOM ha ritenuto di far decorrere il divieto dalla "convocazione dei comizi per il referendum popolare confermativo indetto in data 18 luglio 2020", facendolo proseguire sino "fino al 18 settembre 2020, giorno di chiusura delle campagne per le elezioni referendarie e amministrative del 20 e 21 settembre 2020" (AGCOM, delibera n. 608/20/CONS; conforme AGCOM, delibera n. 543/20/CONS).

6. Estensione spaziale del divieto

La circostanza che l'art. 9 della legge n. 28/2000, nel sancire il divieto di comunicazione istituzionale nel periodo compreso tra la data di convocazione dei comizi elettorali e la chiusura delle operazioni di voto, non identifichi puntualmente quali siano le amministrazioni pubbliche soggette al divieto in relazione all'ambito delle consultazioni elettorali di volta in volta interessato, l'AGCOM ha ritenuto di XXX.

Sul piano spaziale (*rectius* dei destinatari), quindi, l'estensione del divieto può subire riduzioni a seconda della portata dell'elezione interessata. Elezioni di portata nazionale implicano un divieto esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, come intese *supra* par. 4. Si hanno elezioni di portata nazionale qualora vi siano elezioni politiche (rinnovo Camera e Senato), elezioni europee, referendum di portata nazionale, o comunque elezioni che interessano *più del venticinque per cento degli aventi diritto* al voto su scala nazionale.

Qualora le elezioni in questione interessino solo una parte del territorio nazionale e coinvolgano comunque una percentuale di votanti inferiore al venticinque per cento degli aventi diritto al voto su scala nazionale, il divieto di comunicazione istituzionale trova applicazione esclusivamente nei confronti delle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni. Questo vale, in genere, per le elezioni regionali, provinciali e comunali e per i *referendum* regionali, provinciali e locali. Così, si è ritenuto che, nel caso del turno di ballottaggio per l'elezione del sindaco nei comuni trentini di Borgo Valsugana e Levico, la Provincia non andasse soggetta a divieto (AGCOM, delibera n. 107/20/CONS; conforme AGCOM, delibera n. 302/18/CONS).

L'AGCOM ha, tuttavia, riconosciuto "l'esigenza di assicurare l'imparzialità nella promozione di iniziative di comunicazione da parte degli enti locali territorialmente limitrofi a quelli nei quali si svolgono le consultazioni elettorali, al fine di evitare il determinarsi di situazioni di valenza indirettamente propagandistica (delibera n. 308/18/CONS)"; e ritenuto, pertanto, che un'amministrazione pubblica che versi in una situazione di prossimità, "pur non destinataria del divieto recato dall'articolo 9 legge 28/2000 e di un eventuale provvedimento sanzionatorio, è comunque richiamata ad attenersi *“con particolare rigore, nel periodo elettorale e fino all'espletamento delle operazioni di voto, all'osservanza del principio di imparzialità, in relazione alla promozione di iniziative di comunicazione istituzionale”*, prima che intervenga quindi la chiusura della campagna elettorale (delibera n. 108/12/CONS)".

In questi casi, tuttavia, l'Autorità non pare dotata di poteri interdittivi o sanzionatori, potendo tutt'al più esercitare la propria *moral suasion* e *richiamare* le amministrazioni interessate al rispetto dell'imparzialità e dei più generali principi che presidono all'informazione pubblica (AGCOM, delibera n. 108/12/CSP).

7. Deroghe al divieto: indispensabilità e impersonalità

Il divieto di comunicazione istituzionale può essere eccezionalmente derogato quando assuma i caratteri – che devono ricorrere cumulativamente – dell’indispensabilità ed impersonalità.

In via generale, per *indispensabilità* deve intendersi la comunicazione/informazione *strettamente necessaria e non differibile* nel tempo per l’efficace assolvimento delle funzioni dell’ente. Quanto all’*impersonalità*, si intende una comunicazione istituzionale *neutra* nelle *forme* e nei *contenuti*¹¹.

Per valutare la sussistenza dell’indispensabilità, va dunque preso in considerazione l’efficace assolvimento delle funzioni della pubblica amministrazione considerata. Il che significa che soddisferanno il requisito dell’indispensabilità quelle attività di comunicazione i cui effetti sarebbero “compromessi da uno spostamento temporale”. Il requisito dell’indispensabilità viene quindi sostanzialmente a coincidere con l’indifferibilità, ovvero quando “vi sono esigenze di urgenza o improcrastinabilità e le comunicazioni medesime non possono quindi essere diffuse al di fuori del periodo elettorale”¹².

Sono state ritenute prive del requisito dell’indispensabilità, ad esempio, le attività di informazione in periodo elettorale “sulle attività svolte nel quinquennio” dall’amministrazione, in quanto “già contenute nella Relazione di fine mandato disponibile sul sito” (AGCOM, delibera n. 160/19/CONS); la comunicazione relativa al conferimento della cittadinanza onoraria ad un noto cantante, “in quanto la diffusione di notizie relative al predetto evento non è correlata all’efficace funzionamento dell’ente medesimo” (AGCOM, delibera n. 28/18/CONS); le informazioni relative a grandi eventi riportate nella pagina denominata “*La Sindaca informa*” del Comune di Roma, che “ben avrebbero potuto essere diffuse al di fuori del periodo elettorale non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità” e non risultano indispensabili “ai fini dell’efficace assolvimento delle funzioni dell’ente” (AGCOM, delibera n. 47/18/CONS).

Relativamente al requisito dell’impersonalità, è frequente nella “giurisprudenza” dell’Autorità il richiamo ai “chiarimenti forniti dal Dipartimento per l’informazione e l’editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri sin dal 2011, ribaditi anche in occasione di successive tornate elettorali” (ad es. AGCOM, delibera n. 101/24/CONS), secondo i quali il requisito in parola “può ritenersi efficacemente soddisfatto solo se i contenuti informativi vengono diffusi con eventualmente il solo emblema della Repubblica italiana, senza ulteriori indicazioni di alcuna Amministrazione e con il riferimento del sito (o dei siti) internet ove trovare le informazioni sull’evento oggetto di promozione”.

Questa impostazione molto rigorosa ha portato l’Autorità a censurare in molti casi attività di comunicazione/informazione istituzionale (talora) per il solo impiego del logo dell’ente di riferimento (si v., tra le altre, AGCOM, delibere nn. 101/24/CONS; 80/18/CONS; XXX).

Va peraltro rilevato come l’Autorità abbia maturato la consapevolezza delle “difficoltà applicative” poste da quest’interpretazione del requisito, dato che “in numerose segnalazioni, pur riscontrandosi il requisito della indispensabilità tuttavia la contestuale apposizione del logo dell’Ente rendeva il messaggio in violazione dell’art. 9”.

In particolare, nella recente *Segnalazione al Governo ai sensi dell’articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 “Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione”*, l’Autorità ha evidenziato come “il logo non di rado ha trovato motivazione nella natura della comunicazione ove riferita, a titolo esemplificativo, a campagne di informazione su eventi culturali e turistici, anche di rilevanza internazionale, cofinanziati da fondi europei, e non nella finalità propagandistica-elettorale. La rigorosa applicazione *tout court* del divieto di apposizione del logo, come richiesta dal Dipartimento, rischia, pertanto, di depotenziare gli effetti socioeconomici di un evento,

¹¹ Si v. ad es. *Segnalazione al Governo ai sensi dell’articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 “Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione”*, 37-38, disponibile al seguente link: https://www.agcom.it/sites/default/files/migration/segnalazione_al_governo/Segnalazione%20al%20Governo%2028-07-2023.pdf.

¹² FAQ Agcom sul divieto di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali (Aggiornate al 18 marzo 2024).

calendarizzato da più tempo, interferendo con il normale svolgimento della campagna comunicativa programmata”. E per questo ha segnalato la “necessità di consentire un’interpretazione meno rigorosa quanto all’apposizione del logo. Sulla base dell’ampia esperienza applicativa maturata”, sottolineando al contempo, “che il requisito dell’impersonalità non corrisponde esclusivamente all’eliminazione del logo da parte della Pubblica Amministrazione, ma riassume una *pluralità di aspetti caratterizzanti* la comunicazione che devono essere accertati caso per caso”¹³.

Tra la pluralità di aspetti che vanno accertati, risultano incisivi sia il coinvolgimento diretto delle persone fisiche che rivestono incarichi istituzionali nell’amministrazione (ad es. video del Sindaco: AGCOM, delibera n. 511/20/CONS; immagini di figure politiche: AGCOM, delibera n. 160/19/CONS; dichiarazioni direttamente riferibili ad esponenti politici: AGCOM, delibera n. 47/18/CONS) sia i contenuti e il tono generale della comunicazione (ad es. per l’enfasi posta nella comunicazione, si v. AGCOM, delibere nn. 30/24/CONS; 160/19/CONS; 524/18/CONS; per ulteriori riferimenti cfr. Marseglio 2021, 6).

8. Sanzioni e altre misure correttive

Il divieto di comunicazione istituzionale *ex art. 9* legge n. 28/2000 è privo di presidio sanzionatorio proprio; per questo motivo, in caso di violazione, possono trovare applicazione quei rimedi che non siano previsti per altre specifiche disposizioni della legge n. 28/2000. Il riferimento corre pertanto all’art. 10, comma 8, a mente del quale “l’Autorità ordina: a) la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l’indicazione della violazione commessa”, entro le quarantotto ore successive all’accertamento della violazione o alla segnalazione.

Nella prassi, l’Autorità accompagna all’ordine di pubblicazione di tali messaggi anche “la richiesta di un comportamento conformativo dell’Amministrazione, consistente nella rimozione delle attività realizzate in violazione del divieto di comunicazione istituzionale”. Tale rimozione risponderebbe, secondo l’Autorità, “alla finalità ripristinatoria propria della legge n. 28/2000, in quanto idonea a far venir meno gli effetti lesivi prodotti durante il periodo di campagna elettorale”. Sempre secondo l’Autorità, “tale prassi ben potrebbe essere recepita dal legislatore e tradotta in apposita norma, stante l’efficacia deterrente della sua applicazione”¹⁴ (si v. AGCOM, delibere nn. 101/24/CONS; 466/20/CONS; 524/18/CONS).

Va peraltro segnalato che l’eventuale spontanea rimozione della comunicazione istituzionale in potenziale contrasto con il divieto *ex art. 9* può essere valutata positivamente dall’Autorità nei termini di “un adeguamento spontaneo agli obblighi di legge” e condurre all’archiviazione del procedimento (AGCOM, delibera n. 129/24/CONS; per una rimozione non configurabile come “spontaneo adeguamento” si v. AGCOM, delibera n. 511/20/CONS).

Accanto alla sanzione accessoria, l’AGCOM può altresì adottare provvedimenti d’urgenza, espressione di un potere cautelare atipico, ai sensi dell’art. 10, comma 9, che recita: “L’Autorità può, inoltre, adottare anche ulteriori provvedimenti d’urgenza al fine di ripristinare l’equilibrio nell’accesso alla comunicazione politica”.

¹³ Segnalazione al Governo ai sensi dell’articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 “Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione”, cit. Ciò non toglie tuttavia che “l’utilizzo del logo da parte di singoli soggetti politici/istituzionali nei canali di comunicazione personali (profili Facebook, siti web, etc.) debba continuare ad essere accuratamente valutato, in quanto sinonimo di chiara attività di comunicazione propagandistica illecita” (*Ibidem*).

¹⁴ Ivi, 42.

L'eventuale inottemperanza agli ordini e alle diffide dell'Autorità può comportare l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 1, comma 31, della legge n. 249/1997 (si v. AGCOM, delibera n. 516/19/CONS).

9. Problemi della disciplina attuale e proposte de iure condendo in dottrina.

Sono molteplici i problemi posti dalla descritta disciplina della comunicazione istituzionale e dalla prassi applicativa, benché l'interpretazione dell'Autorità abbia per molti aspetti esplorato gran parte dei margini di flessibilità concessi dalla lettera della (scarna) disciplina.

Al di là della generale e ricorrente osservazione circa l'opportunità di aggiornare la norma (art. 9 legge n. 28/2000) alle innovazioni della comunicazione e informazione intervenute frattanto, in dottrina si è individuata una serie di più puntuali questioni critiche, rispetto alle quali non sono mancate anche proposte di correzione e revisione.

Un primo aspetto sottoposto a critica da parte della dottrina riguarda l'*ampiezza soggettiva* del divieto. Si è osservato come vi siano “amministrazioni che non hanno vertici politici, né hanno vertici istituzionali che siano direttamente eletti dal popolo”, come ad esempio le università, le aziende sanitarie, i collegi professionali, le camere di commercio, le amministrazioni indipendenti, ecc., i quali non potrebbero perciò sfruttare un'ingiusta rendita di posizione o risorse pubbliche a fini di propaganda politica. Il divieto generale di comunicazione politica risulterebbe pertanto “decisamente sproporzionato rispetto ai fini che il legislatore vuole raggiungere” e dovrebbe quindi essere ridotto alle sole pubbliche amministrazioni *non politiche* (Gardini 2018).

Una critica frequente riguarda poi l'ambito di applicazione *oggettivo* della disciplina (quella che si è denominata nello scritto “*estensione spaziale del divieto*”): è stato osservato che “oggi il divieto di comunicazione istituzionale è sostanzialmente identico e generalizzato per tutte le consultazioni popolari, parlamentari o europee, nazionali o locali, elettorali o referendarie: ciò rende impossibile qualsiasi differenziazione giuridica tra il condizionamento elettorale esercitato dalle singole amministrazioni pubbliche a seconda del tipo di consultazione in corso” (Gardini 2018, 431). Per questa ragione, l'art. 9 integrerebbe “un divieto totalizzante, del tutto sproporzionato rispetto al fine perseguito, che impedisce la comunicazione istituzionale *tout court*, anche quella degli enti che non sono minimamente toccati dalle consultazioni in corso” (Gardini, *ibidem*).

Su questo profilo, va rilevato in realtà, come si è illustrato *supra sub* par. 7, che la prassi più recente dell'Autorità ha visto un'applicazione coerente con questa impostazione. Lo stesso Autore ha tuttavia condivisibilmente sottolineato che “dovrebbe essere la legge a chiarirlo, per maggior certezza” (Gardini, 2023).

Sotto altro profilo, si è criticata pure l'estensione temporale del divieto, che è percepita come eccessiva e potenzialmente nociva per la corretta informazione dei cittadini. In dottrina, si è proposto “di far decorrere il divieto di comunicazione istituzionale non dalla convocazione dei comizi elettorali, come prevede oggi la l. 28/2000 per tutte le attività di comunicazione politica (e dunque per un periodo variabile tra i 70 e 45 giorni), bensì a partire dalla presentazione delle liste delle candidature, come stabilito per l'attività di propaganda “tipiche” mediante affissioni e manifesti” (Gardini 2018, 432).

Come si è potuto rilevare già nel corso dell'analisi, un aspetto assai controverso dell'applicazione del divieto concerne l'identificazione delle condizioni per ritenere legittimamente derogato il divieto. Quanto all'impersonalità, alcune criticità (rilevate dalla stessa AGCOM) sono già state evidenziate *supra sub* par. 8; quanto all'indispensabilità la principale censura è mossa alla identificazione tra indispensabilità e non

differibilità, sopra illustrata. Si è osservato infatti che “la valutazione sul carattere indispensabile di una comunicazione [dovrebbe essere] rimessa alla discrezionalità del decisore pubblico, a meno di non voler attribuire a questo termine il significato più restrittivo – ma semanticamente distinto – di “urgente”, “improcrastinabile” (come hanno sin qui fatto gli organismi preposti alla vigilanza sul divieto, ossia Agcom e Corecom). La comunicazione istituzionale dovrebbe sempre presumersi come impersonale e indispensabile: muovendo di qui, andrebbe proibita in campagna elettorale la *sola comunicazione associata a una figura istituzionale o a gruppi politici specifici*, nonché quella *priva di rilevanza sociale*, che ha come obiettivo quello di dare lustro all’ente e non serve ai destinatari. Si otterrebbe così l’effetto di invertire l’onere della prova (la comunicazione pubblica è sempre lecita, salvo non si dimostri la sua natura personale e strumentale a fini politici), ma anche in questo caso, per maggiore chiarezza, dovrebbe essere la legge a stabilirlo” (Gardini 2018, enfasi aggiunta).

In generale, questa dottrina auspica una revisione complessiva sulla scorta della distinzione – accreditata in dottrina e già descritta *supra* – tra comunicazione di servizio e comunicazione di immagine: la prima andrebbe sempre consentita a fini informativi della generalità dei consociati, mentre solo la seconda potrebbe essere vietata. Pur predicando cautela nella riformulazione in questione, data la delicatezza del bilanciamento tra interessi di primario rilievo, l’Autore arriva a proporre una riscrittura dell’art. 9 legge n. 28/2000, che in parte consolida orientamenti già assunti dall’AGCOM, in parte traspone nel testo legislativo un’impostazione “meno draconiana” del divieto. Il testo è riportato in calce allo scritto.

Al netto delle critiche illustrate, naturalmente pone un oggettivo problema di adeguatezza l’apparato sanzionatorio predisposto dalla legge (Biondi Dal Monte 2018, 8; Meola 2020). Lo rileva la stessa AGCOM, la quale ha osservato che “per i casi di violazioni di particolare gravità e reiterazione delle condotte lesive – che non consentono l’applicazione di misure ripristinatorie conformative, specie nell’ultima settimana che precede il voto (...) si segnala l’opportunità di introdurre apposite sanzioni pecuniarie, onde evitare il rischio di vanificare gli effetti dell’azione dell’Autorità e di accrescere l’eco mediatico della comunicazione illegittima realizzata”¹⁵.

proposta di emendamento dell’art. 9 legge n. 28/2000 di G. Gardini

Proposta di emendamento

Art. 9

(Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione)

1. Dalla data della presentazione delle candidature e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto di svolgere attività di comunicazione istituzionale a tutte le amministrazioni direttamente interessate dalle consultazioni popolari in corso, con esclusione delle amministrazioni i cui vertici politici non siano direttamente eletti dai cittadini.

¹⁵ Segnalazione al Governo ai sensi dell’articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 “Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione”, cit., 42.

2. Il divieto di cui al comma 1 riguarda solo le attività di comunicazione collegabili, direttamente o indirettamente, a qualsivoglia propaganda elettorale di candidati o di liste, con esclusione dal divieto medesimo della comunicazione di servizio, effettuata dalle amministrazioni al fine di garantire l'efficace assolvimento delle proprie funzioni. La comunicazione di servizio riguarda il funzionamento degli uffici, la normativa vigente, i servizi erogati nel territorio, ed è ammessa anche nel periodo pre-elettorale a condizione che sia effettuata in forma impersonale, ossia senza fare riferimento a soggetti o partiti politici e senza consentire l'identificabilità di questi ultimi.

3. I comunicati stampa riguardanti le attività d'aula o le iniziative strettamente collegate al mandato di un soggetto o di un partito politico possono essere effettuati in forma personalizzata, consentendo l'identificazione di soggetti o partiti politici, per esigenze di completezza e utilità dell'informazione.

4. Le emittenti radiotelevisive pubbliche e private, su indicazione delle istituzioni competenti, informano i cittadini delle modalità di voto e degli orari di apertura e di chiusura dei seggi elettorali.

Riferimenti normativi

Legge 22 febbraio 2000, n. 28

Legge 7 giugno 2000, n. 150, recante la "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"

Legge 4 aprile 1956, n. 212, recante "Norme per la disciplina della propaganda elettorale"

Decreto-legge n. 6 dicembre 1984, n. 807, convertito in legge 4 febbraio 1985, n. 10, recante "Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive"

Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica

Regolamento europeo sui servizi digitali n. 2022/2065 (c.d. Digital Services Act o DSA)

Letteratura grigia

- Comitato Regionale per le Comunicazioni della Regione Lombardia (a cura di), *Vademecum* par condicio *in ambito locale. Le regole della comunicazione nel periodo elettorale*;
- Comitato Regionale per le Comunicazioni della Regione Emilia-Romagna, *Studio inerente l'utilizzo e la gestione delle pagine istituzionali dei siti di social network delle PP.AA. e i riflessi sulla tutela della par condicio*, a cura di S. Zunarelli, C. Alvisi, febbraio 2020;
- *FAQ Agcom sul divieto di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali* (Aggornate al 18 marzo 2024);
- *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*;

- G. Marseglio, *L'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni durante i periodi di campagna elettorale. Casistica delle fattispecie esaminate nel periodo 2016-2020 dal Comitato Regionale per le Comunicazioni del Veneto*, Corecom del Veneto, 2021;
- *Nota informativa sull'attività di comunicazione istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni, ex articolo 9 legge 28/2000 e s.m.i., relativa alle campagne per le consultazioni Europee, Regionali e Amministrative indette nelle giornate di sabato 8 e domenica 9 giugno 2024*;
- *Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 "Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione"*, 13 luglio 2023;

Bibliografia provvisoria

- M.R. Allegri, *La propaganda elettorale online fra regole vecchie e nuove*, in *Il Diritto della Regione*, n. 1, 2024, 85 ss.;
- M.R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, FrancoAngeli, Milano, 2020;
- F. Biondi Dal Monte, *Esiste ancora la "par condicio"? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018;
- A. Fricano, *Per una nuova disciplina del silenzio elettorale: brevi considerazioni costituzionali*, n. 29, 2021;
- G. Gardini, *La comunicazione pubblica ai tempi della par condicio. Proposte per una riforma improrogabile*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 28 dicembre 2023;
- G. Gardini, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, in *MediaLaws*, n. 3, 2018;
- O. Gradinetti, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaws*, n. 3, 2019;
- P. Marsocci (a cura di), *Esporre la democrazia. Profili giuridici della comunicazione del governo*, Milano, FrancoAngeli, 2008,
- P. Marsocci, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, Cedam, 2002;
- F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020;
- D. Morana, *La "legislazione di contorno" del voto referendario: la disciplina della comunicazione*, in *Amministrazione in Cammino*, 16 settembre 2018.