

Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali, alcune riflessioni

di

Ornella Spataro*

Sommario: 1. *Social media* e diritti di partecipazione politica – 2. Piattaforme digitali, diritto all'informazione e dibattito pubblico. La comunicazione politica sui *social* - 3. Il dibattito pubblico digitale e le sue refluenze sulla struttura dei partiti politici – 4. Piattaforme digitali e campagne elettorali - 4.1. Segue. La debolezza dell'approccio fondato sull'autoregolamentazione- 5. Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali: i rischi per la democrazia e la necessità di un intervento del legislatore.

1. *Social media* e diritti di partecipazione politica

Il ruolo che le piattaforme digitali hanno assunto nella sfera pubblica è tale da incidere profondamente sulle modalità della partecipazione politica dei cittadini, cambiandole del tutto. Di tali fenomeni e della loro portata il dibattito giuspubblicistico ha da tempo preso atto, senza riuscire, almeno finora, a tracciare prospettive idonee a ricondurne gli effetti a parametri di correttezza democratica.

Le trasformazioni impresse dalla diffusione dei *networks* digitali incidono sugli istituti costituzionali che presidiano i diritti politici, chiamando in causa i valori fondamentali che ne sono il presupposto: dalla libertà di manifestazione del pensiero che, nelle sue molteplici forme, è la «pietra angolare dell'ordine democratico»¹, al diritto dei cittadini di associarsi in partiti politici al fine di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, al diritto ad essere informati in vista della elaborazione di una volontà politica autonoma, al

* Professore associato di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Palermo.

¹ Corte cost., sent. n. 84/1969, p.to 5 cons. dir.

diritto di elettorato attivo e passivo. L'influenza dei *social*, infatti, è tale da determinare la configurazione di un ambiente politico complessivamente diverso, nel quale i diritti considerati registrano cambiamenti profondi di senso e di portata. Tutto ciò inevitabilmente fa da sfondo a nuove declinazioni della rappresentanza politica², le quali non sempre appaiono riconducibili ai principi classici del costituzionalismo liberale, e, dunque, pongono l'esigenza di rinnovate tutele della sfera di autonomia del cittadino-elettore.

Tanto l'art. 21, quanto gli artt. 48 e 49 Cost. hanno un contenuto difensivo nei confronti del potere pubblico, e, al contempo, postulano la realizzazione da parte di quest'ultimo di interventi positivi, volti agli obiettivi di integrazione dei singoli nella comunità politica statale mediante una partecipazione effettiva, che eviti «il divorzio tra la titolarità del diritto politico ed il suo esercizio»³. Sta al legislatore, dunque, garantire le condizioni che favoriscono la corretta realizzazione della rappresentanza politica democratica.

In linea meramente teorica si potrebbe invero ritenere che l'avvento delle piattaforme abbia realizzato un ampliamento degli strumenti che il cittadino ha a disposizione per informarsi, per esprimersi e per partecipare al dibattito politico, per cui tra le piattaforme stesse e la democrazia non sussisterebbe uno iato, ma, al contrario, una sinergia⁴. In realtà, il concreto atteggiarsi del rapporto tra diritti di partecipazione politica e *social networks* ha evidenziato gravi problematicità⁵, tali da contraddire alcuni principi fondamentali, strettamente connessi alla formazione e

² S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, 1993, 569 ss.; A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, 1995, 399 ss.; P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, 2019, 74 ss; A. CARDONE, *"Decisione algoritmica" vs decisione politica. A.I., Legge, Democrazia*, Napoli, 2021.

³ U. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, risp. 162 e 178.

⁴ T.E. FROSINI, *Internet e democrazia*, in *Dir. informaz. inform.*, 2017, p. 657; S. COLEMAN, *Can the Internet Strengthen Democracy?*, Cambridge (MA), 2017; I. PERNICE, *Edemocracy, global citizen and multilevel constitutionalism*, in C. PRINS (Eds), *Digital Democracy in a Globalized World*, CheltenhamNorthampton (MA), 2017, 27.

⁵ E. MOROZOV, *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*, New York 2011.

alla manifestazione dell'opinione pubblica, come processo⁶ attraverso cui il singolo si integra nelle formazioni sociali, con conseguenze inevitabili sul piano della partecipazione politica.

L'enorme mole di dati e di informazioni cui i soggetti possono avere accesso sulle piattaforme, viene organizzata e selezionata, com'è noto, tramite complesse procedure algoritmiche⁷, che filtrano ciò che è conferente con gli interessi rivelati dalla navigazione del singolo. Attraverso il controllo continuo⁸ dell'interazione di ciascun utente, si costruiscono relazioni tra notizie, dati e singoli soggetti esattamente commisurate sulle preferenze individuali: così, le imprese private che gestiscono le piattaforme possono indirizzare gli esiti della navigazione verso obiettivi ben precisi.

Dunque, le piattaforme non sono neutrali rispetto ai contenuti che esse stesse veicolano: se i relativi criteri di selezione fossero ascrivibili al decisore pubblico, entrerebbe in gioco la garanzia della riserva di legge; detti criteri, peraltro, dovrebbero trovare la propria giustificazione nell'esigenza di proteggere altri interessi costituzionalmente meritevoli di tutela⁹. Nel momento in cui, invece, tali limitazioni si riconnettono a scelte delle aziende private che gestiscono le piattaforme, tali garanzie non sono applicabili; ciò chiama in causa l'art. 2 Cost., che protegge i diritti inviolabili anche nelle formazioni sociali e quindi nei confronti delle scelte arbitrarie dei poteri sociali. Mentre le piattaforme sono progettate e gestite da un oligopolio di aziende private, il loro utilizzo ha assunto un rilievo sociale tale da rendere la comunicazione sui *social* parte indefettibile della più ampia libertà di manifestazione del pensiero; da ciò deriva che le limitazioni derivanti dalla struttura algoritmica collidono potenzialmente con il rispetto

⁶ J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2013, 322 ss. e 369 ss.

⁷ C. O'NEIL, *Armi di distruzione matematica. Come i big data aumentano la disuguaglianza e minacciano la democrazia*, Milano, 2017; F. PASQUALE, *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Cambridge (MA)-London, 2015.

⁸ S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York (NY), 2019.

⁹ P. PASSAGLIA, *Corte costituzionale e diritto dell'Internet: un rapporto difficile (ed un appuntamento da non mancare)*, in *Giur. cost.*, 2014, 4854 ss.

dell'art. 21 Cost., il quale, come è noto, garantisce la pretesa del soggetto a poter operare scelte efficaci in merito all'espressione del proprio pensiero, «con ogni mezzo di diffusione», senza patire condizionamenti arbitrari o irragionevoli da parte di terzi¹⁰.

In altri termini, le piattaforme telematiche, ben lungi dall'essere una mera infrastruttura tecnica per la comunicazione e l'informazione, costituiscono un sistema che ne modifica e plasma i contenuti, organizzando le relazioni tra i dati immessi in rete in modo che a ciascun soggetto siano messi a disposizione contenuti rispondenti alla sua navigazione pregressa ed agli elementi rilevanti che da essa emergono¹¹. I soggetti politici, come le imprese per la vendita dei propri prodotti, possono sfruttare questa conoscenza per decidere a chi, in che modo e cosa comunicare al fine di massimizzare le probabilità di un esito elettorale favorevole.

Le piattaforme sono in grado di comunicare con un *target* ridotto e selezionato di soggetti: Facebook, ad esempio, permette di personalizzare le proprie inserzioni, selezionando il pubblico che le riceve, e realizzando messaggi che saranno visualizzati solo dagli utenti individuati in base agli specifici criteri selezionati dall'inserzionista¹². Utilizzando queste caratteristiche tecniche, ad esempio, lo staff elettorale di Trump poteva diffondere ogni giorno circa 50.000 diverse versioni dei messaggi politici, addirittura rivolgendosi a poche decine di utenti in una particolare circoscrizione¹³.

E' evidente che si tratta di meccanismi che hanno potenzialità estremamente manipolative: la raccolta e lo sfruttamento economico delle informazioni tratte dalla rete ha consentito alle compagnie che gestiscono le piattaforme di realizzare enormi profitti, sfruttando le dinamiche di mercato. Se però i medesimi meccanismi

¹⁰ Corte cost., sent. n. 122/1970, n. 148/1981, n. 826/1988.

¹¹ L. AMPOFO ET AL., *Text Mining and Social Media: When Quantitative Meets Qualitative, and Software Meets Humans*, in *Halfpenny, Innovations in Digital Research Methods*, London, Sage, 2015.

¹² C. DELANY, *How Political Campaigns and Advocates Can Use Social Media Data*, www.epolitics.com/2014/01/14/howpolitical-campaigns-and-advocates-can-use-social-media-data.

¹³ L. BECKETT, *Trump Digital Director Says Facebook Helped Win the White House*, www.theguardian.com/technology/2017/oct/08.

vengono utilizzati per generare consenso politico, si pongono problemi relevantissimi sul piano della compatibilità con i principi democratici.

Ne derivano conseguenze di enorme portata: la declinazione concreta dei diritti di partecipazione politica muta profondamente, e, con essa, la modalità con cui il loro esercizio garantisce l'integrazione dei singoli nella comunità politica statale. Le piattaforme inducono nuove modalità e nuove prassi di manifestazione del pensiero¹⁴, delineano nuove strutture del dibattito pubblico, cambiano le modalità di accesso a tale dibattito. Il sistema dell'informazione ne risulta profondamente inciso, sia sul piano della credibilità dei dati e delle notizie, sia sul piano del diritto ad essere informati, aprendo la strada a derive patologiche connesse allo sfruttamento abusivo dei *social* per la diffusione strumentale di *fake news*¹⁵. Tutto questo influisce pesantemente anche sulla realtà dei partiti politici, aprendo la strada a nuove forme organizzative, che riguardano non solo il modo in cui i cittadini si associano per concorrere a determinare la politica nazionale, ma anche il rapporto tra elettori ed eletti, ovvero la dimensione della rappresentanza politica vista anche con riguardo all'esercizio del diritto di voto, che risulta esposto al condizionamento derivante dalla comunicazione elettorale digitale. E' chiaro che non ci si può non chiedere se e quanto questo scenario sia compatibile con la teoria democratica liberale, che presuppone la sussistenza di un'opinione pubblica autonoma, capace di esprimere attraverso le elezioni le proprie preferenze, e che pone come requisito di sistema lo svolgimento di una competizione libera e leale tra i partiti politici.

¹⁴ P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXIV, 1974, p. 428 ss.; O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in *Media Laws*, 2018, n. 1, 6 ss.

¹⁵ V., per tutti, O. POLLICINO, *Fake news, Internet and Metaphors (to be handled carefully)*; C. PINELLI, *"Postverità", verità e libertà di manifestazione del pensiero*; M. CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione in rete e (vecchie e nuove) velleità di controllo*; M. MONTI, *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, tutti in *MediaLaws*, n. 1/2017; ivi G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, n. 1, 2018; E. LEHNER, *Fake news e democrazia*, n. 1, 2019; A. SCIORTINO, *Fake news and infodemia at the time of Covid-19*, in *RDP Brasilia*, n. 17/2020, 35; Id., *Fake news e post-verità nella società dell'algoritmo*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2021.

2. Piattaforme digitali, diritto all'informazione e dibattito pubblico; la comunicazione politica sui social

L'avvento delle piattaforme ha determinato effetti dirompenti sulle modalità di svolgimento del dibattito pubblico, incidendo profondamente, oltre che sulle modalità di espressione del pensiero, sulla circolazione delle informazioni: sui *social* ciascun internauta può accedere con immediatezza ad un flusso ingente e continuo di notizie, a cui, però, non corrisponde un incremento della reale possibilità di informarsi correttamente e approfonditamente onde elaborare opinioni autonome e avvertite.

La Corte costituzionale ha riconosciuto il diritto all'informazione come risvolto passivo della libertà di manifestazione del pensiero¹⁶, che identifica «uno tra i principi caratterizzanti del vigente ordinamento democratico», poiché svolge un ruolo fondamentale per la «formazione di una pubblica opinione avvertita e consapevole». Per la Corte il regime democratico «implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee»¹⁷; in ragione di ciò i grandi mezzi di diffusione del pensiero «sono a buon diritto suscettibili di essere considerati nel nostro ordinamento, come in genere nelle democrazie contemporanee, quali servizi oggettivamente pubblici o comunque di pubblico interesse»¹⁸.

Gli esiti giurisprudenziali avvalorano, dunque, la sussistenza di una «libertà istituzionale della informazione», ricavabile dai principi costituzionali, di cui beneficiano tutti i cittadini¹⁹; essa va tutelata in modo sistemico, in quanto propedeutica al corretto svolgimento dei rapporti politici in un sistema

¹⁶ Corte cost., sent. n. 1/1981. V. pure sentt. n. 94/1977, n. 826/1988; 112/1993; 420/1994.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 105/1972, p.ti n. 3 e 4 *cons. dir.*

¹⁸ Corte cost., sent. n. 94/1977, p.to 3 *cons. dir.*

¹⁹ A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006, 532. V. anche A. PACE, *Informazione: valori e situazioni soggettive*, in *Dir. soc.*, 2014, 756 ss. e 768 ss.

democratico²⁰. Tale libertà, dal lato passivo, implica il diritto «a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società»²¹. In quest'ottica è cruciale l'incompatibilità con i principi democratici di un sistema delle informazioni che sia arbitrariamente condizionato in modo da risultare artatamente fuorviante, e da non corrispondere alle garanzie minime del pluralismo²². A tal fine, gli interventi del legislatore devono perseguire due obiettivi: da un lato, assicurare la trasparenza delle fonti di finanziamento, per garantire un sufficiente livello interno di obiettività informativa, senza indebite pressioni dei finanziatori; dall'altro, mantenere condizioni di concorrenza fra le imprese che operano nel settore, agevolandone l'ingresso e la permanenza sul mercato²³, affinché risulti conservato un adeguato livello esterno di obiettività dell'informazione²⁴.

La rivoluzione digitale ha impresso cambiamenti che sfuggono al quadro giuridico così delineato dalla Corte costituzionale. La circolazione delle informazioni nel *web*, infatti, determina una trasformazione radicale del rapporto dei soggetti con l'informazione: viene meno la necessità dei mediatori istituzionali (Parlamento, partiti, sindacati) o culturali (giornali, telegiornali), perché ognuno si informa autonomamente attingendo alle notizie immesse in rete, sulla base delle quali forma il proprio convincimento.

I media tradizionali esercitavano un ruolo di forte impatto in termini di potere sociale, che poteva essere utilizzato in modo non trasparente in vista di obiettivi politici, ed è per questo che l'art. 21 Cost. autorizza la legge a «stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica», allo scopo di rendere evidenti l'eventuale sovrapposizione tra i poteri

²⁰ Corte cost. sent. n. 9/1965.

²¹ Corte cost., sentt. nn. 122/2017 e 206/2019.

²² Corte cost., sentt. nn. 112/1993, 155/2002 e 206/2019.

²³ Corte cost., sentt. nn. 225/1974; 231/1985; 826/1988; 420/1994.

²⁴ L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà d'informazione. Le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, 1987, 21 ss.; R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2002, 172 ss.; E. CHELI, *Libertà d'informazione e pluralismo informativo negli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, 2007, I, 1405 ss.

economici e il sistema dell'informazione, che è chiamato a rendere un servizio pubblico al Paese²⁵. Ma il complesso dei media tradizionali, seppure con tutte le problematiche ad esso sottese, era organizzato sulla base di istituzioni sociali riconosciute e riconoscibili, che si occupavano di filtrare e organizzare la massa delle informazioni disponibili secondo schemi valoriali e nell'ambito di una regolamentazione predisposta dall'ordinamento²⁶. Il sistema dell'informazione nelle piattaforme è invece organizzato secondo algoritmi predefiniti da chi progetta l'infrastruttura informatica, secondo logiche di tipo commerciale che rimangono occulte ai fruitori, e sfuggono ad ogni regolamentazione giuridica che si preoccupi di salvaguardare l'interesse all'attendibilità delle informazioni e il confronto delle opinioni nel dibattito pubblico.

Dunque, le istituzioni giuridiche e sociali che, nel secolo scorso avevano mediato l'elaborazione dei contenuti identitari della comunità politica, selezionando i valori di riferimento e costruendo la memoria collettiva, vedono recedere il loro ruolo in favore di un rapporto con l'informazione apparentemente disintermediato, ma, in realtà, condizionato da filtri ben precisi: il flusso delle informazioni che circola nel *web*, infatti, è elaborato ed organizzato in modo da indirizzare i soggetti verso determinati temi ed argomenti, secondo modalità predeterminate che possono essere fuorvianti rispetto alla necessità di garantire il pluralismo dell'informazione. Viene in tal modo messa in crisi l'impostazione delineata dalla Corte costituzionale, che ha da tempo richiamato l'attenzione sull'esigenza di assicurare il più possibile condizioni di obiettività, di imparzialità, di completezza e pluralismo dell'informazione²⁷: il diritto ad essere informati per partecipare consapevolmente al dibattito pubblico comporta non solo l'accessibilità dei contenuti, ma anche il pluralismo²⁸ dei punti di vista e degli argomenti la cui conoscenza è necessaria per comprendere la realtà fattuale senza condizionamenti eccessivi.

²⁵ V. CRISAFULLI, *Problematica della "libertà di informazione"*, in *Il Politico*, 1964, 285 ss.

²⁶ A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21*, cit., p. 530; G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, 2018, 23 ss.

²⁷ Corte cost., sent. n. 59/1960.

²⁸ Corte cost., sent. n. 225/1974.

L'informazione veicolata dalle piattaforme, a differenza dei media tradizionali, separa la produzione delle notizie dalla loro diffusione, con l'effetto di deresponsabilizzare i *social* rispetto all'affidabilità ed attendibilità dei contenuti, che possono provenire anche da soggetti non qualificati, e che, portando all'attenzione degli utenti ciò che l'algoritmo ritiene in linea con i loro interessi, aggravano luoghi e pregiudizi comuni anziché veicolare consapevolezza critica. Si creano così le cosiddette "filter bubbles" o "echo chambers"²⁹, per cui i soggetti non fuoriescono da un ambiente virtuale che veicola gli stessi pregiudizi, propugna gli stessi valori, e consolida gli stessi punti di vista di cui essi sono già convinti³⁰.

In altri termini, l'informazione sui *social* può elidere in radice ogni istanza di confronto pluralistico. Siamo dunque ben lontani dalle garanzie di cui l'ordinamento era riuscito a circondare l'informazione veicolata dai media tradizionali, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, che, come ricordato, aveva insistito sul valore «fondamentale del pluralismo»³¹, in una prospettiva che ne distingueva il versante interno (ovvero la necessità che ogni emittente assicurasse nei propri programmi il pluralismo) e quello esterno (ovvero la necessità dell'esistenza di una pluralità di operatori privati concorrenti tra loro)³², e che collegava il sistema dell'informazione al modello costituzionalmente prefigurato della democrazia politica come democrazia pluralista³³.

Gli effetti di questo ridondano sulla qualità del dibattito pubblico: l'interazione tra simili in assenza dialettica pluralistica degenera nella radicalizzazione delle posizioni, e nella polarizzazione del confronto tra opinioni estreme; inoltre, il flusso sovrabbondante di notizie fornisce continue sollecitazioni agli utenti, e spinge il dibattito verso i contenuti più recenti, privilegiando gli argomenti nuovi a discapito di ogni esigenza di analisi e di approfondimento. Le dinamiche dei *social*, fondate su strategie che massimizzano la diffusione dei contenuti per raggiungere la più

²⁹ E. PARISER, *The Filter Bubble: What The Internet Is Hiding From You*, London, 2011.

³⁰ M. CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione in rete*, cit.

³¹ Corte cost., sent. n. 826/1988, p.to 9 *cons. dir.*

³² Corte cost., sent. n. 826/1988, p.to 19 *cons. dir.*

³³ M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 631.

ampia condivisione possibile, selezionano gli argomenti capaci di suscitare impressioni ed emozioni immediate, che attraggono il maggior numero di utenti; ciò va a discapito dei ragionamenti articolati e delle analisi profonde che, invece, dovrebbero guidare l'opinione pubblica nell'elaborazione della dimensione valoriale e nella determinazione delle scelte fondamentali della vita associata.

Il dibattito pubblico, in sostanza, non è più in grado di sussumere la complessità dei fenomeni che connotano la realtà contemporanea, e, dunque, non riesce a preparare il terreno per la ponderazione delle scelte politiche; inoltre, i ritmi sincopati dell'avvicendamento degli argomenti sul *web* non si adattano ai tempi richiesti fisiologicamente dall'elaborazione di programmi politici di ampio respiro e, conseguentemente, di scelte di indirizzo politico: la volatilità dell'opinione pubblica non si presta a fornire adeguate basi per la sintesi politica delle istanze che emergono dal corpo sociale, che dovrebbe guidare l'azione del potere pubblico, e che dovrebbe fondare ogni valutazione degli elettori sul piano della responsabilità politica.

Questo nuovo tipo di comunicazione tende addirittura ad assorbire interamente la dimensione politica³⁴, favorendo l'emergere del populismo mediatico³⁵: è nel mondo virtuale che i partiti operano per catturare l'attenzione ed il consenso dei consociati, misurando in tempo reale, con i *like*, il gradimento del pubblico, in una deriva comunicativa in cui l'esigenza di comunicazione con il pubblico e di identificazione con i suoi umori prevale sulla problematizzazione delle questioni politiche. La battaglia delle idee recede dinanzi all'esigenza di comunicare messaggi che siano il più possibile graditi al pubblico: i *social* si prestano a fungere da tecnologia comunicativa ad alto tasso di semplificazione, e, per questo, si pongono in facile simbiosi con il populismo, favorendo l'ascesa dei movimenti dell'antipolitica, che mettono in discussione l'assetto liberal-democratico degli Stati.

³⁴ R. FOSTER, *News Plurality in a Digital World*, London, 2012; M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2/2015, p. 275.

³⁵ P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *RivistaAic*, n. 2/2018.

Questa deriva può essere aggravata dal ricorso a pratiche scorrette consentite dalla struttura algoritmica, volte ad inquinare il dibattito pubblico in modo da manipolare le opinioni e le scelte degli utenti delle piattaforme: interventi mirati e ad ampia diffusione possono indirizzare l'attenzione degli internauti verso temi e argomenti scelti in base alla convenienza momentanea, oppure alimentare volontariamente contrasti e prese di posizione.

L'impatto delle piattaforme, dunque, non riguarda solo la struttura della comunicazione politica, ma incide sulla selezione dei temi e dei protagonisti: il dibattito sui *social* privilegia, infatti, quegli argomenti che sono più idonei ad esercitare una facile ed immediata presa sull'attenzione dei soggetti, secondo gli schemi tipici del populismo (ad esempio i temi dell'immigrazione e della sicurezza, che generano paura nei consociati e consenso verso chi si propone come il difensore degli interessi nazionali, o come giustiziere). Inoltre, si affermano come protagonisti del dibattito i *leaders* che strumentalizzano gli umori della platea in ascolto, captandone le ondate emotive e lanciando messaggi di corrispondenza con queste ultime. Ne risulta messa in crisi la stessa teoria liberale che presuppone, quale condizione procedurale della democrazia, una libera e corretta competizione tra i partiti, funzionale alla formazione di un'opinione pubblica autonoma, e, dunque, all'esercizio libero e consapevole del diritto di voto.

3. *Il dibattito pubblico digitale e le sue refluenze sulla struttura dei partiti politici*

La metamorfosi del dibattito pubblico non può non ripercuotersi sulla vita e sull'organizzazione interna dei partiti politici³⁶. La suesposta deriva comunicativa nuoce al ruolo complessivo del sistema politico, che dovrebbe consistere nell'elaborazione di proposte programmatiche e sintesi politiche fondate su opzioni valoriali. Dal punto di vista organizzativo è emerso poi il fenomeno del "partito piattaforma", che si caratterizza per la prevalenza di forme di interazione

³⁶ P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. inf.*, 2011, 28.

telematiche tra gli iscritti, sulla base della convinzione che esse garantiscano un confronto continuo e trasparente su ogni argomento rilevante per la linea politica: di qui l'enfatizzazione della democrazia diretta³⁷, declinata in primo luogo sul versante interno, ma evocata anche come necessità di un suo rafforzamento sul versante esterno³⁸.

L'iperpartecipazione sulla piattaforma rischia però di rivelarsi illusoria, nella misura in cui determina una interlocuzione estemporanea, legata in modo discontinuo alla specificità di singole questioni, con esiti oscillanti che non incidono sulla definizione della strategia politica del partito, e ne impediscono la coerenza programmatica. Queste debolezze vengono compensate, paradossalmente, con l'accentuazione della leadership, chiamata a garantire l'unità politica di una molteplicità di soggetti che, interagendo individualmente con il partito-piattaforma, ed esprimendo posizioni contingenti in relazione a singole questioni, ne potrebbero determinare l'ingovernabilità³⁹.

Queste dinamiche si innestano in un processo evolutivo dei partiti politici che si era già delineato, evidenziando la verticalizzazione della relativa struttura e la personalizzazione della leadership, a discapito del coinvolgimento effettivo dei tesserati e dei militanti; la rivoluzione digitale, però, ha impresso a tali cambiamenti una notevole accelerazione⁴⁰: non di rado, i partiti di questo tipo si caratterizzano per la presenza di una guida carismatica che rappresenta e guida

³⁷ Già nel 1985, Norberto Bobbio, in maniera assolutamente anticipatoria, definiva «puerile» «l'ipotesi che la futura computer-crazia, com'è stata chiamata, consenta l'esercizio della democrazia diretta» per il fatto che «nessuno può immaginare uno stato che possa essere governato attraverso il continuo appello al popolo», ovvero attraverso un «plebiscito elettronico di tutti i giorni». N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, 14.

³⁸ N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, 2013, 27 ss.; S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, 805 ss.

³⁹ V., per esempio, la polemica scaturita dalla formulazione invero non cristallina del quesito, sottoposto agli iscritti alla piattaforma Rousseau, sul rinvio a giudizio del Ministro dell'Interno per il cd. "caso Diciotti". Al riguardo L. MASTRODONATO, *Caso Diciotti: il M5s e quel quesito pro-Salvini su Rousseau*, in *wired.it* 18.02.2019.

⁴⁰ D. CABRAS, *Crisi della democrazia rappresentativa e democrazia elettronica*, in *Rass. parl.*, 2017, 276; P. GERBAUDO, *Il partito piattaforma. La trasformazione dell'organizzazione politica nell'era digitale*, Milano, 2018, 39.

l'insieme dei militanti, riassumendo in sé, anche simbolicamente, l'essenza politica del partito.

Tutto ciò mette in crisi l'attitudine del partito politico a funzionare quale strumento che consente ai cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale. Nel disegno costituente, i partiti sono funzionali a consentire al corpo sociale di definire concretamente il sistema politico, in vista della determinazione democratica delle linee fondamentali di azione dei pubblici poteri. Nell'impostazione dell'art. 49 Cost. comunità sociale e partiti sono destinati ad influenzarsi a vicenda poiché tra di essi vi è un rapporto biunivoco⁴¹: i cittadini si associano in partiti sulla base di scelte ideologiche e valoriali, determinando la composizione politica della comunità nazionale; per altro verso, i partiti stessi definiscono l'offerta politica, razionalizzando le differenze di opinione e di posizione attraverso la proposta di indirizzi tra loro alternativi. In questo modo i partiti concorrono, con metodo democratico, a determinare l'organizzazione politica della società, ma sempre partendo dalle sollecitazioni promananti dalla propria base, semplificando la molteplicità dei punti di vista che affiorano dalla società nel suo complesso. La formulazione dell'art. 49 Cost. parte, nel configurare questo complesso processo, dai cittadini, che concorrono tramite i partiti politici a determinare la politica nazionale⁴²; è chiaro, pertanto, che ogni evoluzione dell'organizzazione e della struttura partitica che limiti il ruolo della base sociale rappresenta una disarticolazione dalle premesse costituzionali⁴³.

In termini altrettanto problematici si pone poi il fenomeno di destrutturazione della base sociale, per cui i cittadini che interagiscono nelle piattaforme appaiono come una moltitudine di individui, che si aggregano o si disaggregano in maniera episodica e contingente, in relazione a singole questioni, senza che ciò valga a

⁴¹ Per tutti, v. V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amm. civ.*, 1958, n. 10-11, 23 ss., e C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, vol. II, 134 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXXII, 1982, 93 ss.; G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1992, 7 ss.

⁴² Sul tema v. ancora P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 88 ss.

⁴³ G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 20 ss.; A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 24

costruire identità politiche collettive⁴⁴. E' un andamento che favorisce mobilitazioni occasionali di protesta politica, ma che, per la sua fluidità e occasionalità, è del tutto inidoneo a promuovere il concorso dei cittadini a determinare in senso propositivo la politica nazionale: si tratta di forme di partecipazione antisistema, che valgono per lo più ad esprimere lo scontento per l'operato delle istituzioni, senza contribuire alla definizione di una proposta programmatica dotata di compiutezza e stabilità e alla sua successiva elaborazione nelle strutture del processo politico democratico. Si delinea così un contesto in cui il consenso elettorale tende a trasformarsi sempre più in una sorta di immedesimazione emotiva, gli interessi frammentati e particolari distraggono l'attenzione dai problemi comuni e generali, la polarizzazione impedisce la ricerca del compromesso, l'indebolimento del ruolo di intermediazione dei partiti politici determina una distanza sempre maggiore tra comunità politica e istituzioni rappresentative: tutto ciò non può che nuocere alla funzionalità del rapporto prefigurato dall'art. 49 Cost.

3. Piattaforme digitali e campagne elettorali

Nelle fasi di campagna elettorale vera e propria l'obiettivo della comunicazione politica è quello di acquisire il consenso per spostare il risultato elettorale, anche ricorrendo alla diffusione di informazioni inattendibili, allo *hate speech*⁴⁵, alle *fake news*⁴⁶. Si pone dunque il problema di individuare quale sia la regolamentazione possibile delle nuove pratiche di comunicazione politica, onde garantire la correttezza del confronto tra partiti, liste e candidati.

La giurisprudenza costituzionale individua la *ratio* sottesa alla disciplina in materia di propaganda e comunicazione politica nella necessità di evitare che sulla campagna elettorale si riverberino gli squilibri derivanti da «situazioni economiche

⁴⁴ G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2011, 367; M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, cit., 294.

⁴⁵ V., per tutti, G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, *Disinformation and hate speech. A constitutional perspective*, Milano, 2020.

⁴⁶ V. sopra, nota n. 16.

di svantaggio o politiche di minoranza»⁴⁷. Il legislatore ha disciplinato il rapporto tra la comunicazione politica e i media tradizionali in modo da tutelare il più possibile la correttezza dell'informazione, garantendo il pluralismo, e collegando al potere editoriale dei soggetti professionali particolari forme di responsabilità. Ciò allo scopo di tutelare, anche indirettamente, la sfera cognitiva degli elettori⁴⁸. E' evidente, però, che l'effetto distorsivo dei *social* sulla formazione dell'opinione pubblica sfugge a questo tipo di regolamentazione, ponendo problemi nuovi agli ordinamenti giuridici.

Per affrontare tali questioni il diritto dovrebbe confrontarsi di più con le scienze computazionali: alcune ricerche condotte in quest'ambito hanno analizzato, infatti, gli effetti che gli intermediari digitali possono esercitare sulle consultazioni elettorali. Secondo alcune elaborazioni l'ordine di apparizione dei risultati di ricerca su *Google* può influenzare le preferenze di voto degli indecisi fino al 20%⁴⁹. Un celebre studio⁵⁰, invece, ha evidenziato la corrispondenza tra la diffusione del messaggio "*I vote*" su *Facebook* durante le elezioni statunitensi del 2010 e l'affluenza ai seggi elettorali: esso avrebbe determinato l'affluenza al voto di circa 60.000 elettori, e indirettamente, attraverso il cosiddetto *social contagion*, avrebbe prodotto un incremento di altri 280.000 voti, laddove il voto di contingenti minimi di elettori di un determinato collegio può essere decisivo per l'esito delle consultazioni⁵¹.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 48/1964.

⁴⁸ L. n. 212 del 1956 (*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*); l. n. 515 del 1993 (*Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*), l. 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*, modificata dalla l. n. 313 del 2003 (*Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali*).

⁴⁹ R. EPSTAIN, R. ROBERTSON, *The Search Engine Manipulation Effect (SEME) and Its Possible Impact on the Outcomes of Elections*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 112, 2015, n. 33.

⁵⁰ R.M. BOND et al., *A 61-Million-Person Experiment in Social Influence and Political Mobilization*, in *Nature*, vol. 489, 2012, p. 295 ss.

⁵¹ Si pensi alle elezioni statunitensi del 2000, quando George Bush vinse su Al Gore per 537 voti in più in Florida.

Da alcuni documenti dell'intelligence statunitense⁵², oltre che da indagini interne svolte da *Facebook*⁵³, è emerso il fondato sospetto che, in occasione delle elezioni presidenziali statunitensi del 2017, gli elettori fossero stati manipolati da specifiche e mirate attività di disinformazione condotte sui *social*, concentrate soprattutto negli Stati "in bilico", con effetti determinanti sul risultato elettorale⁵⁴. L'esempio del *Russia gate* pone due ordini di problemi. Innanzitutto, si pone la questione della possibilità che Stati esteri usino le piattaforme per influenzare le elezioni che si svolgono in altri Paesi, condizionandone l'esito per scopi di politica internazionale. In termini più ampi il tema concerne il ruolo delle piattaforme rispetto al processo elettorale, e la diffusione di notizie offensive e tendenziose sui *social*, che possono condizionare la formazione e l'espressione della volontà politica dei soggetti. Basti pensare, ancora, al risultato di altri appuntamenti elettorali degli ultimi quattro anni, che hanno cambiato profondamente l'assetto politico internazionale: oltre all'elezione di Trump, il referendum inglese sulla *Brexit*, e l'esito delle ultime elezioni politiche in Italia, con la vittoria dei partiti antisistema. Da questi esempi risulta evidente che l'affermazione dei partiti populistici, che si propongono come alternativa al sistema democratico rappresentativo, è stata favorita da campagne elettorali condotte attraverso le piattaforme telematiche: la comunicazione digitale ha contribuito al diffondersi di movimenti di opinione che hanno strumentalizzato la polarizzazione ideologica contro le *élites* della politica tradizionale. Tutto ciò rende evidente come la questione della regolazione della comunicazione politica sui *social* nel periodo di campagna elettorale sia cruciale: è in questa fase che l'elettore si forma il proprio convincimento sull'esercizio del diritto di voto, scegliendo tra elenchi definiti di liste e di candidati in vista di una consultazione elettorale determinata.

⁵² Office of the Director Of National Intelligence, *Background to 'Assessing Activities and Intentions in Recent US Elections': The Analytic Process and Cyber Incident Attribution*, 6 gennaio 2017.

⁵³ A. STAMOS, *An Update on Information Operations on Facebook*, in newsroom.fb.com/news/2017/09/information-operations-update, 6 settembre 2017.

⁵⁴ V., In particolare, le ricerche condotte nell'ambito del *Computational Propaganda Research Project* dell'Oxford Internet Institute *Computational Propaganda Research Project*, <http://comprop.oii.ox.ac.uk>.

L'assenza di una regolamentazione della comunicazione politica sui media digitali comporta che il potere di influenza delle piattaforme non è controbilanciato da alcun tipo di controllo, per cui la diffusione di messaggi politici sui *social* può avvenire alla stregua di qualsiasi annuncio pubblicitario⁵⁵. Non sussiste alcun limite o obbligo legislativo che impedisca alle piattaforme di praticare trattamenti differenziati nei confronti dei diversi soggetti politici, sul piano delle tariffe come su quello dell'accesso ai servizi, con la conseguenza che trattamenti deteriori o migliori possono essere riservati a certi partiti piuttosto che ad altri nell'ambito delle campagne elettorali.

Né può supplire l'estensione delle disposizioni della legge sulla *par condicio* alle piattaforme, alla quale ostano una serie di problemi non soltanto di adattamento⁵⁶, bensì, ancor prima, di configurabilità di tali soggetti quali esercenti un servizio pubblico⁵⁷. Se, infatti, potrebbero applicarsi anche ai *social media*, con i necessari aggiustamenti, le norme sulla riconoscibilità dei messaggi di propaganda e quelle sul finanziamento della campagna elettorale, con la previsione di tetti massimi di spesa e obblighi di trasparenza su finanziatori e contributi, lo stesso non può dirsi per altri aspetti della relativa disciplina.

Gli *internet service provider* non possono essere assoggettati a obblighi di controllo generalizzato sulle informazioni immesse in rete dagli utenti, vietati dalla direttiva 2000/31/CE. I *social* nascono infatti non come enti editoriali, ma come piattaforme *free speech*; di qui l'impossibilità di un intervento preventivo per impedire la diffusione in rete di forme di comunicazione politica in ipotesi lesive del principio della *par condicio*. Ciò contribuisce a rendere difficilmente applicabili ai *social* le disposizioni che riguardano i profili della parità di accesso e l'equa distribuzione degli spazi della comunicazione politica. Il principale ostacolo, a questo riguardo, deriva dalla personalizzazione delle informazioni che le piattaforme indirizzano ai

⁵⁵ G. DE MINICO, *Pubblicità elettorale on line: regole o anarchia*, in gruppodipisa.it, 2019, 231.

⁵⁶ S. MICONI, *Comunicazione e pubblicità istituzionale: classificazioni e regolamentazione*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2016, n. 6, p. 901; B. CARAVITA DI TORITTO, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile*, in *Federalismi.it*, n. 2/2019.

⁵⁷ Corte cost., sent. n. 155/2002.

singoli utenti: mentre i media tradizionali forniscono contenuti che indistintamente si rivolgono ad un' *audience* più o meno ampia, nei *social* ciascuno è destinatario di informazioni specificamente calibrate sulla base dei dati che ha rilasciato, ed è ovvio che risulta estremamente difficile pensare una disciplina capace di tenere conto degli effetti della *selective exposure*, che sono condizionati dalle scelte singolarmente compiute dagli utenti delle piattaforme⁵⁸.

Una possibile regolamentazione dovrebbe semmai essere anticipata al momento in cui viene progettato l'algoritmo, intervenendo sulla cosiddetta "personalizzazione implicita"⁵⁹, ovvero imponendo alle piattaforme l'obbligo di costruire l'algoritmo in modo da assicurare che gli utenti entrino in contatto con fonti di informazione plurali e con contenuti di orientamento diverso rispetto a quello che risulti dalla personalizzazione esplicita, tuttavia gli studi in materia non hanno ancora raggiunto un sufficiente livello di compiutezza⁶⁰.

4.1. *Segue. La debolezza dell'approccio fondato sull'autoregolamentazione*

L'AGCom, in occasione delle campagne elettorali, è competente a deliberare una serie di disposizioni dirette a regolare l'attività di comunicazione politica sulle emittenti radiofoniche e televisive private (competenza che, per il sistema radio-televisivo pubblico, spetta alla Commissione parlamentare di vigilanza). Esercitando tale competenza in occasione delle elezioni europee e amministrative del 26 maggio 2019, la suddetta Autorità, per la prima volta, ha introdotto alcune previsioni orientate alla garanzia del pluralismo e per la condivisione di video sui *social network* (delibere n. 94 e 109 del 2019). L'AGCom ha altresì raccomandato la trasparenza dei messaggi pubblicitari trasmessi attraverso i *social network*; ha

⁵⁸ F. PIZZETTI, "Dati inferiti", *regolarne l'uso per tutelare le persone: la nuova frontiera della privacy*, in *AgendaDigitale.eu.*, 26 febbraio 2019; S. CALZOLAIO, *Protezione dei dati personali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2017, 605 ss..

⁵⁹ F. ZUIDERVEEN BORGESIU, D. TRILLING, J. MÖLLER, et al., *Should We Worry About Filter Bubbles*, in *Internet Policy Review*, vol. 5, 2016, n. 1.

⁶⁰ D. LUMB, *Why Scientists Are Upset About The Facebook Filter Bubble Study*, <https://www.fastcompany.com/3046111/why-scientists-are-upset-over-the-facebook-filter-bubble-study>, 2015.

ritenuto che il divieto di pubblicazione dei sondaggi nei giorni precedenti le elezioni, sancito dall'art. 8 della legge n. 28 del 2000, debba essere applicato a tutti i mezzi di informazione, e ha invitato tutti gli attori del mondo digitale ad osservare la regola sul silenzio nel giorno antecedente alla consultazione elettorale, sancita dall'art. 9 della legge n. 212 del 1956. Si tratta, in realtà, di disposizioni che non hanno valore cogente, come si evince dalla lettura dell'unica disposizione (l'art. 26)⁶¹ che compone il nuovo titolo VI di questi due regolamenti; esse non sono nemmeno inquadrabili nell'ambito del *soft law*, ma si pongono come norme che meramente invitano le parti interessate ad una sostanziale autoregolamentazione. Un ruolo importante viene attribuito al Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali⁶², che opera presso l'Autorità, cui partecipano i principali operatori del settore (*Google, Facebook, Twitter*), e che, in occasione delle elezioni politiche del 2018 aveva già adottato apposite Linee guida, inquadrabili come norme di *soft law*, per la parità di accesso alle piattaforme *online* durante la campagna elettorale⁶³. La prospettiva è comunque quella della autoregolamentazione⁶⁴, con l'assunzione di impegni da

⁶¹ Art. 26 (Tutela del pluralismo sulle piattaforme di condivisione di video): «1. Nell'ambito del Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali è assunta ogni utile iniziativa al fine di promuovere l'adozione condivisa di misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione e lesione del pluralismo informativo online. L'Autorità promuove, mediante procedure di autoregolamentazione, l'adozione da parte dei fornitori di piattaforme di condivisione di video di misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui social media, di contenuti in violazione dei principi sanciti a tutela del pluralismo dell'informazione e della correttezza e trasparenza delle notizie e dei messaggi veicolati. 3. Le piattaforme si impegnano ad assicurare il rispetto dei divieti sanciti dalla disciplina legislativa e regolamentare in materia di comunicazione e diffusione dei sondaggi». In argomento, v. F. DONATI, *Internet e campagne elettorali*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019.

⁶² Istituito con la delibera n. 423/17/CONS.

⁶³ Le linee guida dell'Autorità, adottate il 1° febbraio 2018, sembrano si incentrano sulla reazione alla diffusione di messaggi o videomessaggi con contenuti illeciti, lesivi dell'onore e della reputazione di altri candidati o che attribuiscono a questi false affermazioni o posizioni non rispondenti al vero.

⁶⁴ La strategia fondata sull'autoregolamentazione si riscontra anche a livello sovranazionale. Su iniziativa della Commissione UE, alcuni gestori di piattaforme (*Google, Facebook, Twitter e Mozilla*), nonché alcune associazioni del settore pubblicitario, hanno firmato nel 2018 un Codice di buone pratiche contro la disinformazione. Inoltre, in occasione delle elezioni britanniche del 2019 Facebook ha deciso di limitare ulteriormente profilazione e microtargeting, mentre Twitter ha annunciato di rinunciare alla pubblicità politica a pagamento. Nella consapevolezza dell'insufficienza di tale approccio, a livello europolitano il *Digital Services Act*, in via di

parte delle piattaforme e dei soggetti politici (definiti ai sensi della legge del 2000), i quali sono destinatari contestualmente di tutele (la parità di accesso) e di raccomandazioni (ad es. il silenzio elettorale). Ciò evidenzia la difficoltà ad elaborare norme cogenti in un ambito che coinvolge non solo le piattaforme ed i loro gestori, ma anche gli utenti privati. E' significativa la vicenda della chiusura del profilo di Casa Pound su *Facebook*, nella quale, prima della decisione del Tribunale di Roma che infine ne ha ordinato il ripristino⁶⁵, una soluzione pratica era stata trovata dall'associazione interessata grazie alla "ospitalità" offerta da un *social network* avente sede nella Federazione russa⁶⁶. Il Tribunale di Roma, peraltro, non ha affrontato affatto la questione della violazione dei principi e delle regole costituzionali coinvolti, incentrandosi, piuttosto, sull'esigenza di assicurare, prima di tutto, le ragioni del pluralismo politico⁶⁷, in nome delle quali ha disposto la riattivazione della pagina *Facebook* che era stata oscurata. In un passaggio dell'ordinanza il Tribunale sottolinea il «rilievo preminente assunto dal servizio di *Facebook* (o di altri *social network* ad esso collegati) con riferimento all'attuazione di principi cardine essenziali dell'ordinamento come quello del pluralismo dei partiti politici (49 Cost.), al punto che il soggetto che non è presente su *Facebook* è di fatto escluso (o fortemente limitato) dal dibattito politico italiano, come testimoniato dal fatto che la quasi totalità degli esponenti politici italiani quotidianamente affida alla propria pagina *Facebook* i messaggi politici e la diffusione delle idee del proprio movimento». Diversamente, invece, ha deciso lo stesso Tribunale di Roma, con

approvazione definitiva, prevede l'imposizione di obblighi di *due diligence* da parte degli intermediari, volti a garantire la sicurezza, il legittimo interesse, i diritti fondamentali e la fiducia di coloro che ricevono tali servizi. V. O. Pollicino, *Digital services act: istruzioni per l'uso*, in *Medialaw*, 10/09/2021.

⁶⁵ Tribunale di Roma, sez. impresa, 11 dicembre 2019 (R.G. 59264/2019).

⁶⁶ C. Melzi D'eril, G. E. Vigevari, *Facebook vs Casapound: un social network è davvero un servizio pubblico*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 dicembre 2019; G. GRASSO, *Social network, partiti politici e lotta per il potere*, in *MediaLaws*, n. 1, 2020.

⁶⁷ R. BIN, *Casa Pound vs. Facebook: un'ordinanza che farà discutere*, in *lacostituzione.info*, 15 dicembre 2019; A. GOLIA, R. BEHRING, *Private (Transnational) Power without Authority. Online fascist propaganda and political participation in CasaPound v. Facebook*, in *Verfassungsblog*, 18 febbraio 2020.

un'ordinanza più estesamente motivata⁶⁸, rigettando il ricorso presentato da un'altra associazione di estrema destra, Forza Nuova, cui pure era stata oscurata la pagina sul *social network*; in questo caso il giudice ha affermato il «dovere legale» di *Facebook* di rimuovere contenuti illeciti, non solo per violazione delle condizioni contrattuali, ma anche per violazione di un sistema normativo multilivello, in cui entrano in gioco il diritto internazionale, il diritto dell'Unione europea, quello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto nazionale, oltre che una «vasta giurisprudenza nazionale e sovranazionale», dettagliatamente citata nella pronuncia.

E' molto controversa la vicenda relativa alla chiusura del profilo *social* di Donald Trump: con una mossa senza precedenti, *Facebook* e *Twitter* hanno bloccato gli *account* del Presidente uscente USA dopo che costui aveva pubblicato false accuse sull'integrità delle elezioni, mentre i suoi sostenitori hanno assaltato il Campidoglio. Ne è derivata una polemica, che divide coloro che ritengono si sia trattato di una sostanziale censura, e coloro che invece sostengono che si sia trattato di un atto di responsabilità dovuto. Tutto ciò ha portato all'attenzione la questione della necessità di regolamentare il potere dei *social* e il ruolo di controllo che essi esercitano sulle *fake news*, creando un precedente che affida alle piattaforme un potere editoriale di enorme portata: i *social*, come si è già ricordato, non sono enti editoriali, per cui non dovrebbero effettuare il controllo dei contenuti, né degli utenti; è accettabile che un imprenditore privato possa decidere chi può parlare alla gente? Non si può negare, infatti, che il riconoscimento di un simile potere ad un soggetto privato potrebbe, in futuro e in altre circostanze, innescare dilemmi ancora più complicati⁶⁹.

Queste vicende, che nascono dalla difficoltà del mondo dell'informazione ad adattarsi al modello economico imposto dai *social networks*, evidenziano la debolezza dell'approccio fondato sull'autoregolamentazione dinanzi alla portata e

⁶⁸ Tribunale di Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione civile, 24 febbraio 2020 (R.G. 64894/2019).

⁶⁹ M. CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione*, cit., p. 33; C. MAGNANI, *Libertà di espressione e fake news, il difficile rapporto tra verità e diritto. Una prospettiva teorica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, parte III, p. 1 ss.

alla rilevanza degli interessi costituzionali che devono essere tutelati. La dimensione costituzionale del problema è tale da imporre, piuttosto, un intervento legislativo calibrato sulle caratteristiche tecniche dei *social* come strumento di costruzione del consenso, con la previsione, per quanto attiene alla comunicazione politica, ad esempio di divieti di profilazione degli utenti e di utilizzo di *bot/troll* e altri simili meccanismi di manipolazione del dibattito.

Problema diverso, benché strettamente interconnesso, è quello delle sanzioni applicabili per le *fake news* e dell'incidenza della disinformazione sulle scelte politiche dei cittadini. In questo caso si pone la necessità di interventi normativi più incisivi, la cui difficoltà si ascrive alla portata delle questioni coinvolte. L'AGCom, nelle Linee guida sopra richiamate, ha invitato le piattaforme digitali ad effettuare un controllo sulle informazioni diffuse in rete. Anche in questo caso, si tratta solo di un invito, e non di un obbligo, che, peraltro sarebbe difficilmente configurabile: la notizia falsa per l'ordinamento italiano non è in sé illecita (l'art. 656 c.p. proibisce la diffusione di notizie false esagerate o tendenziose, ma soltanto quando questa diffusione comporti un turbamento dell'ordine pubblico, che rappresenta un valore costituzionale volto ad assicurare la pacifica convivenza). In casi del genere è possibile effettuare una segnalazione al gestore della piattaforma, che è tenuto a rimuovere contenuti lesivi di diritti altrui. D'altra parte, l'idea di affidare a soggetti pubblici o privati il compito di vagliare la veridicità delle notizie trasmesse in rete, e conseguentemente, di selezionarle decidendo sulla loro pubblicazione nelle piattaforme è incompatibile con i principi costituzionali connessi alla libertà di manifestazione del pensiero, e, a monte, la circoscrivibilità di tali misure ai rapporti di natura politica costituisce di per sé un problema di non facile soluzione⁷⁰.

Il tema, del resto, ha un raggio ancora più ampio, che potrebbe condurre ad affrontare la possibilità di utilizzare i meccanismi di funzionamento dei *social network* quali strumenti per costruire un ambiente deliberativo adeguato, incrementando le garanzie di pluralismo delle informazioni e delle opinioni. In altri termini, ci si può interrogare sulla possibilità di prevedere, di fronte a ipotesi di

⁷⁰ O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale*, cit.

hate speech o di acclarate *fake news*, oltre alle sanzioni, anche veri e propri obblighi di controinformazione, oppure di ipotizzare rimedi come la rottura delle c.d. *filter bubbles* attraverso la promozione dell'incontro con un pensiero divergente. Spingendosi ancora oltre si potrebbe prevedere che in campagna elettorale i soggetti politici, intesi anche come individui, siano chiamati a praticare la comunicazione politica mediante appositi profili, da sottoporre a regole specifiche, con il presidio, temporaneo, dell'autorità indipendente.

5. Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali: i rischi per la democrazia e la necessità di un intervento regolatorio del legislatore

La struttura algoritmica delle piattaforme, che favorisce l'assunzione di posizioni estemporanee ed emozionali, è tale da condizionare il sistema politico, che trova più conveniente assecondare l'onda emotiva piuttosto che esercitare una funzione di guida pedagogica rispetto all'opinione pubblica. Ne risulta depauperato il rapporto dialettico tra comunità e istituzioni nell'ambito generale della determinazione della politica nazionale; viene meno, cioè, la capacità di pressione democratica della base sociale sulle scelte fondamentali di indirizzo politico nel senso espresso da Mortati, secondo cui «Si richiede ora, in primo luogo, che al popolo si affidi non già solo il compito della designazione dei titolari del supremo potere decisionale, ma altresì quello della scelta dell'indirizzo politico generale, e che inoltre venga garantita la fedeltà a esso dell'attività rivolta alla sua attuazione»⁷¹. Nonostante l'apparente libertà di partecipazione, il dibattito che si svolge sulle piattaforme determina una sostanziale marginalizzazione della relazione tra comunità e istituzioni rappresentative, per cui il sistema politico tende a cercare forme diverse di gestione del consenso, costruite non più sul confronto tra opinioni, ma su processi di immedesimazione emotiva o simbolica. Rispetto a

⁷¹ C. MORTATI, *Art. 1*, cit., 26.

questi processi il modello kelseniano⁷² della democrazia di indirizzo⁷³, fondato sulla mediazione parlamentare, diviene recessivo, mentre il sistema elettorale diviene funzionale alla sola democrazia di investitura, ovvero assume la funzione preminente di legittimare una certa parte ad esercitare il potere politico per un determinato periodo di tempo.

Sono questioni relevantissime e di difficile soluzione; tuttavia gli ordinamenti contemporanei non possono rinunciare all'idea di configurare una responsabilità giuridica dei *social media*, che faccia da contrappeso al ruolo svolto dalle piattaforme nella formazione del convincimento politico degli elettori.

Come si è visto, le dinamiche di interazione sui *social networks* presentano aspetti contrastanti con i principi costituzionali, poiché si avvalgono di tecniche di persuasione artificiale e ingannevole. Per questo motivo le piattaforme sono estremamente funzionali all'insediamento alla diffusione di meccanismi formidabili di disinformazione. Se la democrazia è il potere in un popolo informato, come già riconosceva Toqueville nel diciannovesimo secolo, la società della disinformazione si avvia verso una pericolosa deriva: il contesto delle informazioni in cui gli utenti della rete sono immersi è tale da incidere sull'autodeterminazione politica dei soggetti, imprimendo trasformazioni profonde sui rapporti di potere, e, dunque, sulle istituzioni.

La comunicazione politica, e, segnatamente, le campagne elettorali, sono cruciali in questa degenerazione: contrariamente a quanto sarebbe imposto dalle istanze del pluralismo quale essenza di ogni confronto democratico, nelle campagne digitali non vi è la parità di accesso e di parola da parte dei partecipanti, manca la presenza di una base informativa affidabile, non vi è l'inclusività di tutti i punti di vista rilevanti.

⁷² H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga, 1929, 73 ss. V. pure Id., *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien-Leipzig, 1924, trad.it. *Il problema del parlamentarismo*, in Id., *La democrazia*, Bologna 2010, p. 153, in part. p. 159 ss.

⁷³ Sulla quale v. L. ELIA, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile*, in AA.VV., *La questione morale come riconciliazione cittadini-istituzioni*, Roma, 1988, ora in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 363 ss.

Ciò mette in luce come il momento della campagna elettorale sia quello in cui emergono in modo più immediato i rischi e le contraddizioni che caratterizzano la relazione tra la diffusione dei *social media* e i presupposti costituzionali della democrazia: l'esperienza recente evidenzia il fatto che i rischi connessi all'impatto delle piattaforme sull'informazione politica non sono solo teorici, se si pensa che è stato dimostrato che il trattamento dei dati personali e il *microtargeting* sui *social* hanno consentito alle forze politiche di mettere in atto strategie comunicative volte a disincentivare la partecipazione alle elezioni dei cittadini profilati come "potenzialmente avversi"⁷⁴, o, al contrario, di spingere al voto gli elettori indecisi, o di diffondere messaggi di disinformazione per influenzare la volontà politica degli elettori.

Il rischio, che invero era stato già prospettato in relazione al contesto mediatico precedente alla rivoluzione informatica, è che il cittadino sia ridotto ad un consumatore politico⁷⁵, soggetto il quale si trova in una condizione peggiore rispetto al consumatore economico: infatti, mentre il consumatore economico gode di un certo controllo sui beni e servizi che acquista, il consumatore politico è privo della possibilità di controllare i prodotti politici che gli vengono offerti, trovandosi nell'impossibilità di scegliere razionalmente quello che, sulla base di un'analisi costi-benefici, si riveli il più adatto alle sue preferenze. Tutto questo non può non avere riflessi sui sistemi istituzionali, spingendo la trasformazione delle democrazie liberali verso sistemi in cui i cittadini, sottoposti alla sorveglianza pervasiva e al condizionamento da parte dei soggetti portatori di interessi economici e politici, avranno una capacità sempre più ridotta di formare e perseguire scelte che siano frutto di autonomia.

E' un'evoluzione che contraddice nettamente i principi della democrazia liberale pluralista, che si fonda sul riconoscimento dell'autonomia individuale, con

⁷⁴ J. GREEN, S. ISSENBERG, *Inside the Trump Bunker, With Days to Go*, www.bloomberg.com/news/articles/2016-10-27/inside-the-trump-bunker-with-12-days-to-go, 2017.

⁷⁵ D. ZOLO, *Il principato democratico*, Milano, 1996, p. 172; v. anche Id., *The "Singapore Model": Democracy, Communication, and Globalization*, in K. Nash, A. Scott (eds.), *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Oxford, 2001, p. 415; Id., *Il tramonto della democrazia nell'era della globalizzazione*, in juragentium.org/topics/wlgo/it/tramonto.htm, 2010.

riferimento ad un individuo capace di governare razionalmente le proprie scelte anche nei processi elettorali.

Se è vero che la persona mantiene la titolarità dei diritti costituzionalmente protetti (e cioè continua a poter esercitare il diritto di voto, associarsi in partiti, valersi della libertà di manifestazione del pensiero), tuttavia il loro esercizio risulta condizionato da un ambiente che ne può pregiudicare l'effettività. Sono in gioco la correttezza del confronto tra i consociati che esercitano di diritti di partecipazione politica, la correttezza della competizione elettorale, la correttezza del rapporto tra cittadini e istituzioni che devono procedere alla pianificazione e all'esercizio degli affari pubblici secondo i bisogni e gli scopi collettivi, e, al fondamento, la garanzia del pluralismo come valore consustanziale al costituzionalismo contemporaneo.

Al riguardo è necessario un approccio interdisciplinare, che faccia riferimento anche alle scienze computazionali per elaborare gli strumenti tecnici necessari ad interpretare, procedimentalizzare e risolvere i nuovi conflitti giuridici. Inoltre, occorre attribuire una rinnovata centralità al controllo del pluralismo nel nuovo contesto mediatico, per evitare che continuino a passare sotto silenzio fenomeni di *favor*, di conflitto di interesse e di *impar condicio*. La giustificazione costituzionale all'imposizione di obblighi e limiti in capo ai gestori delle piattaforme può efficacemente ricondursi a quanto affermato dalla Corte costituzionale⁷⁶, che, sebbene in un contesto in cui le potenzialità delle attuali tecnologie non erano neppure immaginabili, a proposito delle campagne elettorali ha posto la necessità di interventi del legislatore volti ad assicurare che «in uno dei momenti essenziali per lo svolgimento della vita democratica questa non sia di fatto ostacolata da situazioni economiche di svantaggio o politiche di minoranza». Il principio è stato successivamente consolidato dalla Corte stessa, che lo ha sviluppato e completato⁷⁷, in un contesto politico e tecnologico già radicalmente mutato, giustificando ben più ampi e penetranti interventi del legislatore in presenza di situazioni di dominanza oligopolistica da parte di determinati attori del sistema televisivo. Il mondo delle

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 48 del 1964, avente ad oggetto la disciplina delle affissioni politico-elettorali (la l. 4 aprile 1956, n. 212: una vera e propria *par condicio* "ante litteram").

⁷⁷ Corte cost., sent.n. 155 del 2002.

piattaforme e delle strutture digitali algoritmiche, in cui un oligopolio di aziende private governa il flusso delle informazioni e sfrutta la conoscenza dei dati personali per condizionare gli utenti-cittadini-elettori, come si è visto, presenta profili ancora più allarmanti; ciò, *a fortiori*, può giustificare interventi normativi dotati di incisività.

dirittifondamentali.it