

## La “legislazione di contorno” del voto referendario: la disciplina della comunicazione<sup>(\*)</sup>

di Donatella Morana

16 settembre 2018

SOMMARIO: 1. Disciplina della comunicazione politica e consultazioni referendarie. – 2. Comunicazione politica e comunicazione istituzionale in occasione dei referendum. – 3. La propaganda per l'astensione. – 4. Referendum e accesso alle piattaforme online: l'applicabilità delle Linee guida dell'AGCOM. – 5. Comunicazione referendaria e contrasto alla disinformazione in rete.

### 1. Disciplina della comunicazione politica e consultazioni referendarie

Nella “società della comunicazione” (espressione con cui sovente ci si riferisce alla realtà contemporanea), non può stupire che la comunicazione politica e le modalità della sua regolazione rappresentino una frontiera lungo la quale si collocano aspetti significativi del funzionamento democratico di uno Stato. Si tratta, peraltro, di una consapevolezza maturata già da tempo, anche nell'ambito dei nostri *Colloqui*: tutti noi abbiamo presente che già nell'edizione del 2010 questa problematica fu oggetto di riflessioni di estremo interesse (ricordo in particolare, per la parte italiana, le relazioni di Roberto Zaccaria e Giovanni Piccirilli)<sup>1</sup>. Posso dunque senz'altro rinviare a quei contributi per tutti i profili che sono inevitabilmente connessi al tema oggetto del mio intervento ma che, per ragioni di tempo, non mi sarà possibile affrontare.

Trovo, inoltre, appropriata la scelta compiuta dagli organizzatori di unire, all'interno della disamina della “legislazione di contorno”, gli aspetti relativi alla comunicazione e quelli inerenti al finanziamento, di cui si occuperà il collega Luca Castelli. L'accesso ai mezzi di comunicazione di massa e la disponibilità di adeguate risorse finanziarie, infatti, rappresentano due elementi “strumentali” (forse i principali) da cui non si può prescindere affinché i messaggi politici possano essere veicolati alla collettività. Senza tali strumenti è difficile immaginare che le diverse posizioni politiche riescano ad inserirsi in quel dibattito civico che è il sale del gioco democratico.

---

<sup>(\*)</sup> Lo scritto riproduce, con alcuni aggiornamenti, la relazione presentata al *VII Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali* dedicato al tema “Gli istituti di democrazia diretta in Italia, in Polonia e nell'Unione Europea” (Palermo, 7-8 giugno 2018), promosso dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet” della Luiss Guido Carli e dall'Università N. Copernico di Toruń, in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Palermo.

<sup>1</sup> V. R. ZACCARIA, *La par condicio nelle competizioni elettorali in Italia: un tema controverso*, e G. PICCIRILLI, *Le (scarse) garanzie avverso le regole della comunicazione politica nella campagna elettorale in Italia: quando la par condicio diventa no condicio*, in G. C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALE, E. GRIGLIO (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale “di contorno” in Europa*, *Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Padova, 2011, rispettivamente, 27 ss. e 73 ss.

Si tratta di una connessione, peraltro, di cui anche il legislatore italiano sembra aver avuto consapevolezza, almeno in passato. La l. n. 515 del 1993, infatti, pur riferendosi soltanto alle elezioni politiche e non ai procedimenti referendari, conteneva comunque la contestuale regolazione sia del profilo riguardante l'accesso ai mezzi di informazione, sia di quello relativo al contributo pubblico per le spese elettorali sostenute dai soggetti politici. Quella disciplina è stata successivamente superata e i due profili sono attualmente regolati non solo in modo diverso rispetto al 1993, ma anche mediante leggi distinte<sup>2</sup>.

In particolare, per quanto concerne la comunicazione politica, anche relativa alle campagne referendarie, la normativa di riferimento è tuttora contenuta nella legge 22 febbraio 2000, n. 28, comunemente denominata, soprattutto nel linguaggio giornalistico, "legge sulla *par condicio*". La finalità dell'atto legislativo, evidente sin dal titolo, è quella di assicurare "la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica", essenzialmente con riguardo all'accesso ai mezzi radiotelevisivi.

La l. n. 28/2000 è stata poi oggetto di modifiche da parte della l. n. 313/2003, ma soltanto per la parte relativa alle emittenti private locali, per le quali veniva previsto, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge, l'adozione da parte degli stessi operatori radiotelevisivi locali di un *Codice di autoregolamentazione per l'emittenza radiotelevisiva locale*. Una volta auto-adottato, il Codice è stato successivamente emanato con decreto ministeriale dell'8 aprile 2004<sup>3</sup>.

Passando a qualche considerazione sul modo in cui la l. n. 28/2000 regola la materia, va anzitutto osservato che essa opera una distinzione di fondo tra due periodi: quello elettorale e quello non elettorale. Le norme applicabili alla comunicazione referendaria sono soltanto quelle disposte in relazione al primo periodo: esso include, appunto, accanto alle campagne elettorali in occasione dell'elezione del Parlamento europeo e delle elezioni politiche, regionali e amministrative, anche quelle per i referendum.

In base alla precisazione contenuta nell'art. 4, comma 10, "per le consultazioni referendarie la disciplina relativa alla diffusione della comunicazione politica e dei

---

<sup>2</sup> La l. n. 515/1993 (*Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*) è ancora formalmente in vigore, ma il suo contenuto è stato perlopiù abrogato. Per quanto concerne la parte di regolazione riguardante i finanziamenti pubblici ai soggetti politici, in particolare nella forma di rimborsi elettorali, essa è stata successivamente disciplinata dalla l. n. 157/1999. Tale atto normativo contempla, all'art. 1, comma 4, un rimborso anche per i comitati promotori del referendum abrogativo (se viene raggiunto il *quorum* di validità) e costituzionale; il rimborso è parametrato al numero di firme raccolte e non può comunque superare una cifra massima erogabile annualmente. Questa disposizione relativa ai rimborsi referendari è ancora in vigore, sia pure nella formulazione aggiornata alla nuova valuta determinata dall'art. 39bis, comma 1, lett. b), d.l. n. 223/2006, come convertito dalla l. n. 248/2006; la normativa contenuta nella l. n. 157/1999 in ordine ai rimborsi ai partiti, al contrario, è stata abrogata e sostituita da nuove regole sul finanziamento a tali soggetti politici, introdotte da ultimo con d.l. n. 149/2013, come convertito dalla l. n. 13/2014. Con riguardo, invece, alla parte di regolazione che nella l. n. 515/1993 era dedicata alla disciplina della comunicazione politica, essa è stata in gran parte abrogata in seguito all'entrata in vigore della l. n. 28/2000, di cui si sta per parlare e che, a differenza dell'atto normativo del 1993, fa espresso riferimento anche alla comunicazione referendaria.

<sup>3</sup> Si tratta di un decreto del Ministro delle comunicazioni, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale, S.O., del 15 aprile 2004, con il titolo *Codice di autoregolamentazione in materia di attuazione del principio del pluralismo, sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle emittenti radiofoniche e televisive locali, ai sensi dell'art. 11-quater, comma 2, della legge 22 febbraio 2000, n. 28, come introdotto dalla legge 6 novembre 2003, n. 313*.

messaggi autogestiti di cui ai commi precedenti si applica dalla data di indizione dei referendum". Merita di essere evidenziato, quindi, che non è oggetto della specifica garanzia prevista per il periodo elettorale la comunicazione referendaria antecedente; quella cioè dei promotori del referendum finalizzata a sollecitare i cittadini a sottoscrivere la relativa proposta, allo scopo di raggiungere il numero minimo di firme necessarie perché il referendum possa essere indetto. Ciò non toglie che l'esistenza di iniziative in corso volte a raccogliere le firme per la proposizione di un referendum possa, ed anzi debba, essere oggetto di informazione ai cittadini da parte delle emittenti radiotelevisive. Queste ultime, infatti, in base a quanto stabilito dalla legge (art. 2, comma 1), anche al di fuori del periodo elettorale sono obbligate ad "assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica"; né sembra dubbia, nel contesto della legge, la riconducibilità di un comitato promotore di referendum alla categoria di "soggetto politico"<sup>4</sup>.

In dottrina è stato rilevato come la specificità delle campagne referendarie rispetto alle altre campagne elettorali trovi solo un "pallido riscontro" nella l. n. 28/2000<sup>5</sup>. Non v'è dubbio che l'osservazione colga nel segno, se si vuole evidenziare che la legge non appronta alcuna norma *ad hoc* per i procedimenti referendari. Tuttavia, le regole applicabili (anche) ai referendum sembrano comunque in grado di fornire un sistema di garanzia per le diverse posizioni coinvolte, se non ottimale, almeno sufficientemente delineato. Ciò emerge da una rapida rassegna delle prescrizioni della legge pacificamente riferibili anche a questi strumenti di democrazia diretta.

Anzitutto, durante la campagna elettorale, nei programmi radiotelevisivi di informazione devono essere garantite la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione (art. 5). A tal fine, "in qualunque trasmissione radiotelevisiva è vietato fornire anche in forma indiretta, indicazioni di voto o manifestare le proprie preferenze di voto". È inoltre richiesto ai direttori, ai conduttori, ai giornalisti e ai registi di svolgere la loro attività nel rispetto dell'imparzialità.

La legge inoltre si occupa nello specifico di due particolari tipologie di comunicazione: quella che avviene attraverso programmi radiotelevisivi di comunicazione politica e quella che assume la forma dei messaggi autogestiti.

Tra i programmi di comunicazione politica referendaria, sulla base dell'art. 4, comma 1, debbono essere incluse tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione in contraddittorio dei diversi punti di vista in ordine al quesito referendario, interviste e ogni altra forma comunicativa che consenta il confronto tra le posizioni politiche in competizione. Il criterio che guida la regolazione della partecipazione a tali programmi è quello della equa ripartizione dei tempi di accesso tra i soggetti contrapposti.

---

<sup>4</sup> Al riguardo, si v. ad es. il comunicato stampa dell'AGCOM del 25 maggio 2016, ove si legge: "Il Consiglio ha raccomandato alle emittenti radiotelevisive nazionali di continuare ad assicurare la corretta applicazione dei principi generali a tutela del pluralismo e della parità di trattamento nei programmi di informazione, dando una rappresentazione completa, corretta ed imparziale delle tematiche afferenti l'agenda politica del periodo, con specifico riferimento al dibattito sulle riforme costituzionali. L'Autorità, inoltre, ha invitato le emittenti a *garantire correttezza e completezza di informazione sul tema della raccolta delle firme per la promozione di referendum costituzionali e abrogativi*" (corsivo aggiunto).

<sup>5</sup> Così E. FERIOLI, *La disciplina delle campagne elettorali e referendarie*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006, 860 ss.

I messaggi autogestiti, invece, sono forme di comunicazione che si svolgono non in contraddittorio e risultano finalizzate a “illustrare una singola piattaforma od opinione politica, secondo il modello tipico della comunicazione propagandistica”<sup>6</sup>. Si tratta di filmati, o anche di messaggi soltanto vocali, che i soggetti politici realizzano autonomamente. Al fine di non favorire alcun soggetto per la sua posizione e le risorse di cui dispone, tali messaggi debbono essere diffusi obbligatoriamente e gratuitamente dall'emittente pubblica e facoltativamente dalle emittenti private. Queste ultime possono diffonderli a pagamento, assicurando però la condizione di parità (soprattutto di prezzo e di accessibilità) tra i soggetti portatori delle differenti posizioni in ordine al quesito referendario (art. 3).

Sia per i programmi di comunicazione politica, sia per i messaggi autogestiti, sono previsti, durante la campagna (anche) referendaria, precisi criteri per la ripartizione degli spazi tra i soggetti politici. Secondo quanto stabilito dall'art. 4 l. n. 28/2000, la specifica regolazione di siffatta ripartizione, nel rispetto dei criteri legislativamente fissati, deve poi essere adottata per ogni campagna referendaria dalla *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*<sup>7</sup> e dall'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (c.d. AGCOM)<sup>8</sup>, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza. La competenza della Commissione riguarda l'emittente pubblica, quella dell'AGCOM le altre emittenti. L'attività di controllo sul rispetto delle prescrizioni è svolta dalla sola AGCOM (che allo scopo si avvale anche dei *Comitati regionali per le comunicazioni* – c.d. CORECOM – a livello locale<sup>9</sup>), monitorando l'emittenza radiotelevisiva nazionale e irrogando le previste sanzioni in caso di violazione della disciplina (art. 10).

Come può notarsi, la normativa è essenzialmente rivolta alla comunicazione radiotelevisiva. Per quanto riguarda invece la stampa, la l. n. 28/2000 disciplina soltanto i messaggi politici elettorali su quotidiani e periodici, imponendo l'obbligo agli editori che vogliano pubblicare tali tipi di messaggi durante il periodo elettorale di darne tempestiva comunicazione per consentire ai soggetti politici di avere un accesso ai relativi spazi in condizioni di parità (art. 7).

È infine fatto divieto di diffondere i risultati dei sondaggi politici ed elettorali demoscopici sull'esito della consultazione e sugli orientamenti politici e di voto nei

---

<sup>6</sup> R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2016, 318.

<sup>7</sup> La Commissione è stata istituita dalla l. n. 103/1975, che ha in tal modo ridenominato, ridefinendone altresì integralmente il profilo funzionale, la “Commissione di parlamentari avente il compito dell'alta vigilanza per assicurare l'indipendenza politica e l'obiettività informativa delle radiodiffusioni”, prevista dall'art. 11 del d.lgs. C.p.S. n. 428/1947. Le funzioni della Commissione hanno poi subito diversi aggiustamenti e modifiche ad opera di atti normativi successivi.

<sup>8</sup> L'Autorità è stata istituita dalla l. n. 249/1997 (c.d. “legge Maccanico”) e rappresenta una evoluzione del *Garante per la radiodiffusione e l'editoria* (disciplinato dalla l. n. 223/1990, c.d. “legge Mammi”), il quale a sua volta aveva sostituito il *Garante dell'attuazione della legge sull'editoria*, previsto dalla l. n. 416/1981.

<sup>9</sup> I CORECOM sono stati previsti, parimenti, dalla l. n. 249/1997; essi, tra l'altro, svolgono al livello locale, su delega dell'Autorità, le funzioni di governo, garanzia e di controllo che spettano all'AGCOM al livello nazionale. Tali Comitati sostituiscono i precedenti Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (CORERAT), previsti dalla legge di riforma del sistema radiotelevisivo (l. n. 103/1975), dei quali mantengono la funzione di consulenza in materia di comunicazione e informazione televisiva. I CORECOM si pongono, dal punto di vista funzionale, come organi dell'Autorità, ma la loro istituzione è demandata, in ogni Regione, ad un'apposita legge regionale. Si tratta, quindi, di organi strutturalmente regionali e funzionalmente dipendenti dall'Autorità. Ad oggi, tutte le Regioni hanno istituito, con propria legge, il rispettivo CORECOM.



quindici giorni precedenti la data delle votazioni. In ogni caso, anche al di là del periodo indicato, i sondaggi devono riportare informazioni precise in merito alle modalità di raccolta dei dati, al campione ecc. (art. 8).

L'applicazione diretta delle norme che si sono finora menzionate è possibile soltanto in relazione alle campagne riguardanti i referendum nazionali. A partire, naturalmente, dai due tipi previsti direttamente dalla Costituzione – quello abrogativo (*ex art. 75 Cost.*) e quello costituzionale (quando consentito ai sensi dell'art. 138 Cost.) – ma senza escludere eventuali referendum nazionali di altro genere, disciplinati da leggi costituzionali *ad hoc*<sup>10</sup>. Le regole sulla *par condicio* referendaria che ho passato rapidamente in rassegna non sono invece applicabili (o perlomeno non direttamente) ai referendum locali. Infatti, poiché la legge disciplina in via immediata l'accesso ai mezzi radiotelevisivi la cui emittenza copre l'intero territorio dello Stato, anche il richiamo (contenuto nell'art. 1, comma 2) all'applicabilità delle sue norme durante le campagne "*per ogni referendum*" va necessariamente inteso come riferito ai referendum che abbiano pari portata territoriale (cioè, appunto, nazionale). Sarebbe assurdo, del resto, imporre ad un'emittente di diffondere su tutto il territorio nazionale una comunicazione politica che è solo di interesse territorialmente circoscritto.

Per quel che concerne i referendum locali, nell'ordinamento italiano sono previsti, com'è noto, secondo le modalità e le condizioni stabilite dagli Statuti delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni<sup>11</sup>. Peraltro, i referendum locali possono avere carattere non soltanto abrogativo, ma anche consultivo o propositivo.

In occasione di queste consultazioni locali, la disciplina applicabile in ordine alla comunicazione sui mezzi radiotelevisivi privati locali è dettata da un regolamento dell'AGCOM del 24 febbraio 2014 (Delibera n. 89/14/CONS, *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per i referendum consultivi, propositivi e abrogativi indetti in ambito locale su materia di esclusiva pertinenza locale*). Tale regolamento, com'è evidente, va letto congiuntamente al citato *Codice di autoregolamentazione per l'emittenza radiotelevisiva locale*: il quadro normativo della comunicazione referendaria locale deriva dall'integrazione del contenuto dei due atti.

Per quel che riguarda, in particolare, il regolamento dell'Autorità, esso specifica i soggetti politici interessati alla garanzia di accesso, nonché i principi e i criteri da seguire con riferimento, in particolare, alla comunicazione politica, ai messaggi politici autogestiti a titolo gratuito e a pagamento, alla stampa quotidiana e periodica, ai sondaggi politici elettorali ed all'attività di vigilanza e sanzionatoria. Tale disciplina,

---

<sup>10</sup> L'unico esempio che può finora fornirsi di tale eventualità è, com'è noto, il referendum consultivo sul percorso di integrazione europea, previsto dalla l.cost. n. 2/1989 e celebrato il 18 giugno 1989; il quesito referendario era così formulato: "*Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?*".

<sup>11</sup> I referendum regionali sono previsti, per le Regioni ordinarie, dall'art. 123 Cost., e poi disciplinati dagli Statuti e dalle leggi regionali di attuazione; anche ciascuno Statuto speciale li contempla, rimettendo alle leggi statutarie la loro attuazione. Per quanto riguarda gli enti locali, la possibilità che i rispettivi Statuti disciplinino i referendum è prevista, in via generale, dall'art. 8 del Testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000). Inoltre, hanno carattere locale anche i referendum nei procedimenti per le variazioni territoriali degli enti substatali, di cui gli artt. 132 e 133 Cost.

comunque, non presenta differenze di rilievo rispetto ai principi contenuti nella l. n. 28/2000 ed alle delibere specifiche emanate dalla stessa AGCOM in occasione delle singole tornate referendarie (ed elettorali in genere) a livello nazionale. Trattandosi di consultazioni locali, nella relativa disciplina è chiaramente evidenziato il ruolo dei CORECOM, cui spettano i compiti di vigilanza sulla corretta applicazione della disciplina e di accertamento delle violazioni, con le conseguenti proposte di sanzioni che sarà poi competenza dell'AGCOM adottare<sup>12</sup>.

Inoltre, nell'ambito del quadro normativo disegnato dal regolamento, i CORECOM possono ulteriormente specificare le concrete modalità esecutive, ad esempio fornendo le indicazioni operative che i soggetti politici interessati debbono seguire o elaborando la proposta di ripartizione dei rimborsi per gli spazi dei messaggi politici autogestiti. È quanto avvenuto, di recente, in occasione dei referendum consultivi per l'autonomia che si sono tenuti nelle Regioni Lombardia e Veneto il 22 ottobre 2017<sup>13</sup>.

All'interno dell'assetto regolativo della comunicazione politica referendaria che si è, sia pure sommariamente, appena delineato, due ulteriori questioni meritano almeno un accenno. Intendo riferirmi: *a*) alla distinzione tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale (la cui linea di demarcazione, in concreto, non è sempre agevole); *b*) al ruolo da attribuire ai soggetti politici il cui indirizzo sia quello di sollecitare gli elettori ad astenersi o a non partecipare alla consultazione referendaria.

## **2. Comunicazione politica e comunicazione istituzionale in occasione dei referendum**

La comunicazione politica e quella istituzionale corrispondono a due nozioni che, in linea teorica, possono essere chiaramente distinte per una pluralità di ragioni, tra le quali soprattutto quelle riguardanti gli obiettivi e le modalità di realizzazione.

---

<sup>12</sup> Con riferimento alla comunicazione politica nelle campagne elettorali e referendarie, a carattere sia locale che nazionale, i CORECOM hanno il compito di garantire il rispetto del pluralismo e della correttezza dell'informazione da parte delle emittenti radiotelevisive private locali e della testata giornalistica regionale della Rai. In particolare, garantiscono il rispetto delle prescrizioni disposte, rispettivamente, dalla Commissione parlamentare di vigilanza e dall'AGCOM. A tal fine, svolgono l'attività istruttoria rispetto alle segnalazioni di presunta violazione della *par condicio*, contestando i fatti al soggetto segnalato, analizzando le controdeduzioni, convocando le parti per giungere ad una soluzione compositiva quando possibile e, infine, proponendo all'Autorità di irrogare una sanzione o di disporre l'archiviazione.

<sup>13</sup> Il CORECOM Lombardia, ad esempio, è intervenuto con la Deliberazione n. 36 del 28 luglio 2017, *Referendum regionale consultivo per l'autonomia della Lombardia - 22 ottobre 2017. Criteri per l'individuazione dei soggetti politici*, integrata dalla Deliberazione n. 40 del 30 agosto 2017, *Presa d'atto dei soggetti politici legittimati a partecipare ai programmi di comunicazione politica e alle trasmissioni dei MAG*, e successivamente ancora integrata dalla Deliberazione n. 41 del 7 settembre 2017. Infine, con Deliberazione n. 2 del 18 gennaio 2018 è stata approvata la proposta di ripartizione dei rimborsi per i messaggi politici autogestiti a titolo gratuito per le elezioni amministrative (11 giugno 2017) e per il referendum consultivo regionale (22 ottobre 2017). Il CORECOM Lombardia ha altresì provveduto a pubblicare sul proprio sito le indicazioni operative ed i termini massimi relativi agli adempimenti per i soggetti politici e le emittenti radiotelevisive lombarde per la campagna elettorale e informativa sul referendum locale. Per quel che concerne il CORECOM Veneto, può segnalarsi la Deliberazione n. 3 del 6 settembre 2017 con cui è stato fornito l'elenco dei soggetti politici che hanno manifestato l'intenzione di partecipare ai programmi di comunicazione politica e alla messa in onda di messaggi autogestiti da parte delle emittenti radiotelevisive locali in Veneto.

La comunicazione politica, infatti, ha essenzialmente lo scopo di mantenere e rafforzare il consenso attorno ad una proposta o ad un soggetto politico; la comunicazione istituzionale effettuata da un organo pubblico, invece, ha un profilo sostanzialmente neutro e tra i suoi scopi principali, individuati dalla legge che la disciplina (l. n. 150/2000), vi è quello di “agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative, e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni medesime”. In concreto, tuttavia, possono verificarsi situazioni in cui l'organo pubblico utilizzi – o addirittura pieghi – la comunicazione istituzionale per perseguire (anche) l'obiettivo di accrescere il proprio consenso politico presso la comunità di cittadini cui si rivolge. In tali casi sarebbe fondamentale poter contare su strumenti concettuali e normativi più specifici, che consentissero di evitare tali forme di abuso, senza per questo dover rinunciare alla comunicazione istituzionale *tout court*.

La l. n. 28/2000 sembra tenere presente tale distinzione, prevedendo – come si è detto – una ripartizione rigida degli spazi per garantire la parità di accesso a tutti i soggetti politici con riferimento alla comunicazione politica, e vietando invece (all'art. 9, comma 1) a tutte le pubbliche amministrazioni di effettuare attività di comunicazione durante il periodo della campagna elettorale. A tale ultimo riguardo, le uniche forme di comunicazione ammesse sono quelle svolte in forma “impersonale” e “indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni”.

Tuttavia, a ben vedere, proprio tale divieto sta a dimostrare la delicatezza e l'incertezza, sul piano pratico, della distinzione; sicché, per evitare usi strumentali della comunicazione istituzionale, il legislatore ha preferito optare per la soluzione *tranchant* del suo divieto durante le campagne elettorali (è da intendersi, anche referendarie), fatto salvo il caso della sua “indispensabilità” e sempre richiedendosi la “impersonalità” del messaggio comunicativo.

A conferma del rilievo della questione può essere richiamata anche la giurisprudenza costituzionale. Sul tema la Corte costituzionale si è espressa proprio all'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 28/2000, con la sent. n. 502/2000. In particolare, in quella circostanza il comitato promotore di alcuni referendum abrogativi lamentava la mancata previsione nella programmazione della RAI di una comunicazione istituzionale con cui si illustrassero le conseguenze del referendum, affiancando in ciò la comunicazione politica in senso stretto. Ad avviso della Corte, però, la comunicazione istituzionale, pur se in astratto imparziale, obiettiva e neutrale, potrebbe rilevarsi nel concreto politicamente orientata, potendo avere un effetto distorsivo sull'opinione pubblica tale da ledere “il fondamentale principio di garantire il ‘voto libero’ nelle competizioni elettorali”. Secondo la Corte, è proprio il carattere complesso delle questioni al centro del dibattito e la tecnicità dei quesiti che non permetterebbero di pretendere “da soggetti ‘istituzionali’ una comunicazione imparziale ed esauriente su questi delicatissimi profili di merito, i quali invece possono essere più adeguatamente chiariti e approfonditi attraverso una informazione equilibrata che si sviluppi nel contraddittorio tra i diversi soggetti interessati”.

In altri termini, la decisione muove dal presupposto che il rapporto tra le due forme di comunicazione si fa particolarmente delicato durante la campagna elettorale. In tale periodo, infatti, la comunicazione istituzionale rischia di perdere i suoi caratteri di affidabilità (completezza, correttezza, affidabilità delle notizie e dei dati diffusi) per avvicinarsi sempre più alle forme “propagandistiche” della comunicazione politica.

La Corte è poi di recente tornata sul tema (benché non nella sua declinazione referendaria) con la sent. n. 79/2016. In essa, pur confermandosi l'impostazione seguita nella sent. n. 502/2000 con riguardo alla giustificazione del divieto, si sottolinea comunque che l'art. 9, comma 1, l. n. 28/2000 non intende "impedire in assoluto le attività di comunicazione: le consente, purché siano effettuate in forma impersonale e risultino indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni attribuite alle amministrazioni pubbliche, alla luce della necessaria informazione dei cittadini e degli obblighi di trasparenza gravanti sulle amministrazioni stesse". Pertanto, prosegue la Corte, "il divieto contenuto nel citato art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000, in sostanza, mira ad evitare che la comunicazione istituzionale delle amministrazioni venga piegata ad obiettivi elettorali, promuovendo l'immagine dell'ente, dei suoi componenti o di determinati attori politici".

Con riferimento specifico alle campagne per il referendum costituzionale, va detto che esperienze recenti sembrano confermare i timori manifestati dalla Corte nella sent. n. 502/2000 e giustificare il divieto contenuto nella l. n. 28/2000. Basti pensare all'ultimo referendum costituzionale (celebrato nel dicembre 2016), in occasione del quale il dibattito pubblico e la maturazione della scelta da parte degli elettori hanno sovente assunto i tratti di una sorta di decisione plebiscitaria sul Governo, se non addirittura sulla figura del Presidente del Consiglio<sup>14</sup>.

Non sembra dubbio, tuttavia, che una efficace e reale (non strumentalizzata) comunicazione istituzionale sarebbe particolarmente utile nel corso dei procedimenti referendari, soprattutto di tipo abrogativo. Il processo informativo e decisionale dei cittadini, infatti, non potrebbe che trarre beneficio da una campagna informativa condotta con le logiche e le modalità della comunicazione istituzionale *stricto sensu*. La tecnicità della formulazione dei quesiti referendari spesso richiederebbe che il relativo significato venisse reso più comprensibile anche attraverso una attività comunicativa "terza" e "neutra". Ciò vale in particolar modo per i quesiti di tipo "manipolativo", cioè quelli che attraverso la calibrata eliminazione di una parola, una frase o un periodo, fanno assumere alla disposizione residua un significato significativamente diverso da quello originario. La non immediata comprensibilità di questo genere di domande referendarie è probabilmente una delle ragioni della sempre crescente disaffezione dei cittadini verso questo tipo di consultazione elettorale; o, nella migliore delle ipotesi, porta gli elettori ad orientarsi secondo logiche che si adagiano integralmente sulle valutazioni fornite dai partiti per cui simpatizzano, con un effetto di polarizzazione politica che solo in parte risponde alla *ratio* di fondo cui si ispira il meccanismo referendario.

Dunque, siamo davanti ad una sorta di paradosso: proprio con riguardo ai quesiti tecnicamente più impegnativi, per i quali una comunicazione istituzionale nel senso anzidetto sarebbe auspicabile, la Corte costituzionale (nel passo citato della sent. n. 502/2000) esclude che possa provenire da "soggetti 'istituzionali' una comunicazione imparziale ed esauriente su questi delicatissimi profili di merito", con conseguente giustificazione del divieto legislativo.

Eppure, sarebbe arduo affermare *tout court* che la Corte abbia torto. Anzitutto perché una assoluta "neutralità" delle scelte comunicative, e del fenomeno

---

<sup>14</sup> Per interessanti valutazioni sul punto, sviluppate sul terreno della sociologia dei fenomeni politici già mesi prima della celebrazione del referendum, v. ad es. C. VEZZONI, P. SEGATTI, *Il referendum costituzionale, tra personalizzazione e antipolitica*, in *La rivista il Mulino online*, 6 luglio 2016.



comunicativo in genere, è difficilmente immaginabile: il messaggio manifestato, tanto più quando si tratti di fornire un'interpretazione giuridica di un testo normativo, finisce con l'essere inevitabilmente condizionato dal "punto di vista", tecnico e spassionato finché si vuole, del soggetto che fornisce l'interpretazione. Ma il divieto legislativo di comunicazione istituzionale in periodo elettorale è indice di un ulteriore aspetto, di cui il legislatore ha mostrato di essere avvertito, o per consapevolezza razionale o solo per intuito. Mi riferisco a quella componente di "ibridazione" indebita che non di rado sussiste tra sfera propriamente politica e sfera amministrativa, soprattutto ai vertici. Non si tratta probabilmente di una stortura che caratterizza soltanto il sistema istituzionale italiano, ma in esso è certamente presente. Vietando la comunicazione istituzionale in periodo elettorale, il legislatore ha dunque mostrato una certa sfiducia, certificando indirettamente che la neutralità politica dell'amministrazione, pure in ordine a funzioni comunicative che per definizione debbono essere meramente istituzionali e pertanto prive di colore politico, è in diversi casi più una chimera che una realtà.

### 3. La propaganda per l'astensione

È controverso se possa configurarsi un diritto dell'elettore all'astensione rispetto alle consultazioni referendarie, stante la qualificazione da parte della Costituzione del diritto di voto anche come dovere (art. 48). Tuttavia, per l'opinione che a me appare preferibile, la *ratio* della doverosità espressa nella norma costituzionale ha anche lo scopo di individuarne i confini. Tale *ratio* può essere colta nel necessario rinnovo delle cariche pubbliche elettive; la doverosità del voto, dunque, si giustifica in relazione alla necessità di garantire il funzionamento delle istituzioni di democrazia rappresentativa. Quando è in gioco, invece, una consultazione referendaria, tale necessità cade e l'esercizio del diritto di voto non dovrebbe pertanto configurarsi ulteriormente in termini di dovere giuridico<sup>15</sup>.

Ad ogni modo, senza negare il carattere problematico della sussistenza di un generale diritto all'astensione referendaria, è evidente che nel caso dei referendum in particolare abrogativi, la propaganda per l'astensione sia finalizzata a far mancare il *quorum* di partecipazione da parte dei cittadini richiesto dall'art. 75 Cost. ed a determinare pertanto l'invalidità della consultazione popolare. Si tratta, dunque, di una posizione politica che mira a raggiungere lo stesso risultato finale cui puntano i sostenitori del "no" all'abrogazione. In questo senso, i soggetti che invitano all'astensione esprimono un intendimento politico che non sembra in contrasto con uno degli esiti possibili e legittimi della domanda referendaria. Sicché, in questi casi, non appare contrario al sistema regolativo dell'accesso ai mezzi comunicativi radiotelevisivi ammettere la presenza anche di coloro che sollecitano la non partecipazione al voto. Considerazioni in parte analoghe possono essere sviluppate con riguardo a tutti i referendum locali per i quali sia previsto un *quorum* strutturale.

Nella l. n. 28/2000, in verità, non si fa cenno alla posizione di chi fa propaganda per l'astensione referendaria. In proposito, l'art. 3, comma 2, lett. d), si limita a disporre

---

<sup>15</sup> In questo senso, cfr. P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, I, 1, Torino, 1991, 249; *contra*, ad es., A. MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2003, 597 ss.

la necessaria parità, nella ripartizione degli spazi comunicativi radiotelevisivi, tra i favorevoli e i contrari al quesito.

Tuttavia, questo riferimento è contenuto negli atti regolativi specifici adottati dall'AGCOM in occasione delle consultazioni referendarie. A partire dalla campagna referendaria del 2005, nei suoi provvedimenti attuativi della legge l'AGCOM ha contemplato anche i sostenitori dell'astensione tra i soggetti cui devono essere riconosciute le garanzie dell'accesso, includendoli tra i contrari<sup>16</sup>. Nello stesso senso, peraltro, si erano già pronunciati nel 2003 la stessa AGCOM e la Commissione di vigilanza, in occasione di un esposto presentato dai promotori di uno dei referendum di quell'anno nei confronti di una rete televisiva della RAI<sup>17</sup>. Nell'esposto si lamentava che la rete in questione avesse concesso spazi ai sostenitori del non voto estranei ai "comitati per il no". La Commissione (con una nota del 12 maggio 2003) e l'Autorità (con Delibera n. 101/03/CSP) ritennero però – non senza ragione – che la propaganda per l'astensione, in quanto finalizzata al non raggiungimento del *quorum*, costituiva una specifica articolazione della posizione contraria al quesito. In conseguenza di ciò, non poteva essere considerato illegittimo l'assicurare l'accesso anche a quella posizione; tuttavia, il tempo da essa utilizzato andava conteggiato nel tempo complessivo a disposizione dei soggetti con indicazione di voto contraria al referendum.

Lo stesso criterio, infine, è stato utilizzato dall'AGCOM nel disciplinare la comunicazione relativamente al voto referendario locale, mediante la citata Delibera n. 89/14/CONS. Anche in essa, infatti, si stabilisce anzitutto l'obbligo per le emittenti locali di "consentire una effettiva parità di condizioni tra i soggetti politici favorevoli o contrari ai quesiti referendari, includendo fra questi ultimi anche coloro che si esprimono per l'astensione o la non partecipazione al voto" (art. 3, comma 1).

#### **4. Referendum e accesso alle piattaforme online: l'applicabilità delle Linee guida dell'AGCOM**

È evidente che ai giorni nostri la comunicazione politica passa soltanto in parte per i mezzi radiotelevisivi. Dire ciò non significa sostenere che questi ultimi, in vista della formazione del consenso, abbiano oramai un rilievo minimale, come si è tentato

---

<sup>16</sup> Ci si riferisce ai quattro referendum del 2005, ciascuno finalizzato ad abrogare parti della l. n. 40/2004 in tema di procreazione medicalmente assistita. Con la Delibera n. 36/05/CSP del 16 maggio 2005, l'AGCOM, nel dettare le regole attuative della l. n. 28/2000 in merito alla parità di condizioni nell'accesso alla comunicazione politica radiotelevisiva per quella tornata referendaria, per la prima volta include *ex ante* i sostenitori dell'astensione tra i legittimati; si legge infatti nell'art. 2, comma 1, lett. c) della Delibera, che tra i soggetti politici ammessi alla comunicazione referendaria si pongono "i comitati, le associazioni e gli altri organismi collettivi, comunque denominati, rappresentativi di forze sociali e politiche di rilevanza nazionale [...], che abbiano un interesse obiettivo e specifico ai quesiti referendari, rilevabile anche sulla base dei rispettivi statuti, che abbiano dato una esplicita indicazione di voto favorevole o contrario al quesito referendario, *comprendendo tra i contrari anche coloro che invitano i cittadini ad astenersi dalla votazione*" (corsivo aggiunto). I referendum si svolsero il 12 e il 13 giugno 2005 e rimasero senza esito per mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione.

<sup>17</sup> L'esposto era stato presentato dal comitato "La giusta causa", promotore del referendum per l'abrogazione delle norme che stabilivano limiti numerici ed esenzioni per l'applicazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori al tempo vigente. Tale referendum fu celebrato il 15 giugno 2003, insieme ad un altro che mirava ad abrogare l'obbligo per i proprietari terrieri di permettere il passaggio delle condutture elettriche sui loro terreni; nessuno dei due quesiti raggiunse il *quorum* strutturale.

di accreditare da parte di qualcuno un po' troppo frettolosamente. Ma è certamente vero che la comunicazione che si svolge per il tramite della rete, e dei *social network* in particolare, ha assunto un'importanza almeno pari, se non superiore.

Ovviamente, la l. n. 28/2000 non contiene alcun riferimento a tali problematiche, essendo stata approvata in un periodo in cui internet non aveva ancora assunto, a questi fini, il rilievo odierno.

È lecito chiedersi, allora, quale sia il senso dell'attuale sistema di regolamentazione puntuale e rigorosa del mezzo radiotelevisivo, a fronte di una completa libertà della comunicazione sulla rete e della sua natura pervasiva. Il rischio che può avanzarsi è che la disciplina della *par condicio* nell'accesso al mezzo radiotelevisivo assuma le sembianze di una normazione arbitrariamente limitativa se rapportata alla "anarchia" della comunicazione attraverso gli strumenti telematici<sup>18</sup>.

Stando così le cose, un'alternativa apparente potrebbe essere quella tra la deregolamentazione della propaganda elettorale anche sul mezzo radiotelevisivo e l'estensione della disciplina della *par condicio* anche alla comunicazione politica via *web*. In realtà, si tratterebbe di un'alternativa insoddisfacente in entrambi i casi. Da una parte, deregolamentare la comunicazione radiotelevisiva significherebbe frustrare del tutto le (buone) ragioni che sono alla base della disciplina della l. n. 28/2000. Dall'altra parte, la pretesa di assoggettare la comunicazione politica su internet a regole stringenti si presenta tecnicamente assai ardua a realizzarsi<sup>19</sup>, in particolar modo se si intenda ricorrere a strumenti normativi dalla estensione territoriale nazionale, che appaiono inadeguati a disciplinare un fenomeno che ha nella trans-territorialità, quando non nella a-territorialità, una delle sue caratteristiche salienti<sup>20</sup>. Inoltre, una simile pretesa rischierebbe di essere intesa (e assai probabilmente respinta) dall'opinione pubblica come il tentativo di introdurre, in uno spazio tradizionalmente libero, forme di censure o di "bavaglio".

In realtà, in questo caso, *tertium datur*. Una strada da seguire potrebbe essere quella di incentivare e favorire l'adozione di linee guida o codici di autoregolamentazione della rete<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. sul punto M. AVVISATI, *A.G.Com. e par condicio al tempo di internet*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2014, 5.

<sup>19</sup> È perfino superfluo notare tutte le difficoltà che gli strumenti normativi "classici" hanno finora incontrato nei loro tentativi di regolare la rete. Com'è stato notato con riguardo alla globalizzazione economica, ma che può essere esteso *a fortiori* alle problematiche del *web*, la società del nostro tempo presenta "fenomeni che, pur nella loro complessità, sono caratterizzati nella sostanza dai tratti fondamentali della globalizzazione, connessione, integrazione, oltre che dalla circolazione delle comunicazioni nel sistema delle reti, tratti in relazione ai quali la 'territorialità', che da sempre qualifica gli ordinamenti nazionali, mostra con evidenza i suoi limiti rispetto alla 'globalità' dei fenomeni [...], in ragione dell'impossibilità di disciplinare, con norme territoriali, attività di per sé sovranazionali": così, ad es., G.L. FUSCO, *Codici di autoregolamentazione, uso della rete e informazioni dell'utente*, in M. NUZZO (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, I, Torino, 2014, 212; in senso affine già N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, 2001.

<sup>20</sup> Qualche *chance* più ampia di successo può aspirare ad avere una normativa di carattere continentale. Non per nulla, uno dei maggiori punti di forza della recente nuova normativa europea in tema di protezione dei dati personali anche relativamente al *web* (introdotta dal Regolamento 2016/679 – c.d. GDPR, *General data protection regulation* – e divenuta pienamente efficace a partire dal 25 maggio 2018) sta proprio nell'introdurre un sistema di tutela effettivamente comune a tutti gli Stati membri dell'Unione.

<sup>21</sup> In questo senso, F. BIONDI DEL MONTE, *Esiste ancora la par condicio? Contenuto e limiti della l. n. 28/2000*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 6 ss.

Tra questi strumenti di *soft law*, rivestono un particolare interesse, dal punto di vista del contenuto, le *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*, adottate dall'AGCOM il 1° febbraio 2018, nell'ambito del "Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali", istituito con Delibera n. 423/17/CONS.

Si tratta, com'è palese, di Linee guida riferite espressamente alle elezioni politiche del 2018. Tuttavia, una serie di misure e di "rimedi" sembrano applicabili in futuro anche alle campagne referendarie senza particolari difficoltà. Tra essi, si colloca anzitutto la regola generale della estensione della parità di accesso di tutti i soggetti politici agli strumenti di informazione e di comunicazione politica forniti dalle piattaforme digitali, con particolare riferimento a Facebook e a Google. Interessanti sono, poi, la necessità di trasparenza dei messaggi pubblicitari elettorali, attraverso l'indicazione della natura del messaggio e del soggetto politico committente (così come previsto dall'art. 7 l. 28/2000 con riferimento alla stampa e ai periodici), e la sollecitazione ad utilizzare strumenti per contrastare la diffusione di contenuti illeciti, con la previsione di procedure che permettano all'Autorità di segnalare alle piattaforme contenuti che diffondono sondaggi nei 15 giorni antecedenti al voto. Inoltre, le Linee guida contengono l'estensione del divieto di comunicazione istituzionale (ex art. 9 l. 28/2000) anche agli account istituzionali presenti sui social media e l'estensione del silenzio elettorale nel giorno del voto e in quello precedente anche per le piattaforme online. Infine, si segnala una misura che assume uno speciale rilievo anche relativamente alla comunicazione referendaria e su cui tra poco si svolgerà qualche considerazione ulteriore, ossia il rafforzamento delle iniziative di *fact checking*, il cui scopo, com'è noto, è accertare la corrispondenza al vero di informazioni, notizie, dati, soprattutto quando questi siano diffusi tramite la rete.

Naturalmente, non ci si nasconde l'intrinseca debolezza, soprattutto dal punto di vista della capacità vincolante, degli strumenti di *soft law*<sup>22</sup>. Debolezza di cui anche le Linee guida citate risentono, dal momento che la violazione degli "inviti" in esse contenute non è idonea a determinare alcuna responsabilità giuridica in senso stretto o sanzione. Si tratta di un inconveniente che deriva direttamente dal fatto che, per vedere

---

Un tentativo in questo senso, sia pure in tutt'altro ambito, era rappresentato, ad esempio, dal *Codice di autoregolamentazione Internet e Minori* del novembre 2003, promosso dal Ministero per le comunicazioni e dal Ministero per l'innovazione e le tecnologie e che era stato sottoscritto da associazioni di *provider* e di imprese di comunicazione. Lo scopo, com'è evidente, era costituito dalla promozione di un uso sicuro di internet per i minori e dalla messa in atto di misure utili ad evitare l'accesso dei medesimi a siti dannosi per il loro corretto sviluppo. Il tentativo, tuttavia, non aveva sortito i risultati sperati e può considerarsi concluso con la successiva soppressione del Comitato di garanzia preposto alla applicazione del Codice: in merito, cfr. AGCOM, *Libro bianco Minori e media 2.0 review*, 16 gennaio 2018, 76 s., pubblicato in [www.agcom.it](http://www.agcom.it). Nonostante il sostanziale fallimento del Codice di autoregolamentazione Internet e minori, nel Libro bianco appena citato si legge (p. 87) che, comunque, "la promozione dell'autoregolamentazione appare lo strumento più efficace per fornire un livello minimo di garanzia agli utenti".

<sup>22</sup> Su cui, con particolare riguardo alla disciplina del mercato, v. ad es. R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, 31 ss. Mette in guardia da una fiducia eccessiva nella possibilità di perseguire in modo adeguato l'interesse collettivo attraverso gli strumenti dell'autoregolazione di internet anche G. DE MINICO, *Diritti Regole Internet*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2011; l'A. rileva, in particolare, che "in presenza di un'autoregolazione lasciata a se stessa, alla quale corrisponde uno Stato rinunciatario del suo ruolo di architetto di sistema, il conseguimento del *common good* diventa un evento occasionale e incerto, perché affidato all'improbabile coincidenza con le finalità dei governi privati di interesse".



rispettate le indicazioni, ci si deve affidare pressoché esclusivamente alla “buona volontà” dei soggetti cui sono rivolte.

Tuttavia, nel caso specifico della comunicazione politica (anche referendaria), la natura inerme del *soft law* può essere in qualche misura temperata dalla materia specifica cui esso si applica. Per un soggetto politico, infatti, non attenersi alle Linee guida significherebbe comunque tenere un comportamento che, sempre dal punto di vista della comunicazione politica, potrebbe essere utilmente sfruttato dagli avversari per evidenziare l’inaffidabilità, l’incapacità di rispettare le regole, la slealtà ecc. del violatore. Sicché la buona volontà, in questo caso, potrebbe essere in certo modo affiancata dalla convenienza di non fornire ad altri questo genere di argomenti negativi e politicamente dannosi.

## 5. Comunicazione referendaria e contrasto alla disinformazione in rete

Come accennato, il rafforzamento delle iniziative di *fact checking* rappresenta uno dei punti contenuti nelle Linee guida promosse dall’AGCOM. Del resto, la possibilità che attraverso la diffusione di notizie false via *web* il formarsi delle opinioni dei cittadini, anche di natura politica, possa essere indirizzato e distorto non è più soltanto uno scenario paventato da qualche apocalittico. Tanto più quando le notizie false siano in qualche modo “confezionate su misura” per una certa tipologia di destinatari che, sulla base delle informazioni su di essi raccolte, si possano ritenere particolarmente influenzabili dal contenuto di quelle specifiche *fake news*<sup>23</sup>. È questo il punto più pericoloso, in cui l’immissione di false notizie sul *web* e la violazione della *privacy*, sempre sul *web*, vanno ad incontrarsi. D’altro canto, la possibilità di alimentare un “serbatoio” di informazioni riguardante gli utenti della rete, da utilizzare poi per i più diversi scopi – leciti o meno leciti – è stata sufficientemente dimostrata dalla recente vicenda *Facebook-Cambridge Analytica*. Dal punto di vista della protezione dei dati personali, se non altro, il pieno dispiegarsi degli effetti del Regolamento (UE) 2016/679 UE (*General data protection regulation*), a partire dal 25 maggio 2018, dovrebbe ora fornire qualche garanzia in più ai cittadini europei.

Per quel che concerne, invece, il profilo delle notizie false, affrontare e condurre a soluzione un simile problema si presenta come un impegno di difficoltà estrema. Non solo per le difficoltà tecniche evocate in precedenza, ma anche, e soprattutto, per lo spettro di un serrato controllo pubblico sulle opinioni dei cittadini che simili propositi finiscono sempre per evocare<sup>24</sup>. E si tratta di uno spettro probabilmente più allarmante della situazione negativa, pure oggettivamente consistente, che si mira a risolvere.

---

<sup>23</sup> Come è stato esattamente osservato, “le *fake news* non sono tutte pericolose allo stesso modo”, essendo “ovviamente molto più insidiose quelle che provengono da chi detiene il potere (qualsiasi tipo di potere), perché, attraverso la diffusione di notizie distorte, vuole mantenerlo, accrescerlo ed esercitarlo in maniera (sempre più) arbitraria”: così M. FUMO, *Bufale elettroniche, repressione penale e democrazia*, in *MediaLaws - Rivista di diritto dei media*, 1/2018, 90.

<sup>24</sup> V. sul punto le convincenti considerazioni di G.E. VIGEVANI, *I media di servizio pubblico nell’età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, 2018, 25 ss., cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche. Per l’A. non vanno sottovalutati “i limiti dell’informazione ‘dal basso’”, ma allo stesso tempo è necessario diffidare degli interventi pubblici repressivi che “comportano un abbandono di alcuni principi fondanti della teoria liberale del *free speech*”; è preferibile, semmai, “recuperare uno spazio per una forma di intervento pubblico di carattere non censorio né repressivo, ma (in senso lato) ‘pedagogico’ e ‘di servizio’, che punti a fornire agli utenti,

In questo contesto, per quel che concerne il ridotto punto di vista della comunicazione in occasione dei referendum, il rischio di una contaminazione delle informazioni è alto soprattutto quando essi sono in grado di polarizzare politicamente l'elettorato, e cioè di schierarlo non tanto sulla base di valutazioni nel merito del quesito, quanto in virtù dell'appartenenza a partiti e gruppi politici o della affinità di opinioni con essi.

Proprio con riferimento alla campagna per il referendum costituzionale del 2016 (in cui, come dianzi accennato, la polarizzazione è stata elevata), stando a quel che ha rilevato il sito *Pagella politica*, il cui obiettivo dichiarato consiste nel condurre un'attività di *fact checking*, si è registrato un tasso di condivisione di notizie false da parte dei *social* particolarmente consistente<sup>25</sup>.

Nell'ampio dibattito pubblico che il tema delle false notizie online ha generato, diversi sono stati gli attori politici che hanno invocato l'introduzione di meccanismi e procedure in grado di attenuarne la diffusione. Una significativa, ma controversa, risposta in questo senso è rappresentata dal Protocollo operativo, c.d. *bottone rosso*, varato dal Ministro dell'interno nel gennaio 2018, all'esplicito scopo di opporsi alla circolazione di *fake news* attraverso il *web*, in vista della campagna elettorale politica del 2018.

Il meccanismo previsto da tale Protocollo è in realtà piuttosto semplice: esso introduce un servizio mediante il quale gli utenti della rete possono segnalare alla polizia postale i contenuti che, a loro avviso, sono da ritenersi *fake news*. La semplicità del sistema non può però nascondere le insidie che ne derivano. Inutile negare che una simile procedura rischi di entrare in frizione, almeno potenzialmente, con la libertà costituzionale di manifestazione del pensiero; inoltre, affidare ad un corpo di polizia l'attività di *fact checking* eleva ulteriormente il pericolo di un metodo esclusivamente "poliziesco", appunto, nel limitare la libera espressione delle opinioni.

Non stupisce più di tanto, allora, che il Protocollo abbia attratto l'attenzione del Relatore speciale delle Nazioni Unite per la promozione e difesa del diritto alla libertà di parola, David Kaye. Nel mese di marzo 2018, infatti, il Relatore speciale ha inviato al Governo una Comunicazione (OL ITA 1/2018), nella quale lo si invita a rivedere il Protocollo operativo "bottone rosso" che "potrebbe avere un effetto fortemente limitativo sull'esercizio del diritto alla libertà di espressione, dato che il portale potrebbe funzionare come uno strumento di raccolta di denunce penali". Nella comunicazione, tra l'altro, si osserva che le restrizioni previste dal Protocollo non

---

accanto a una informazione per quanto possibile accurata e obiettiva, anche gli strumenti per orientarsi nell'immensa varietà di contenuti reperibili in rete". Si veda, al riguardo, anche P. FALLETTA, *La democrazia 2.0. Partiti politici e web*, in M. MENSÌ, P. FALLETTA, *Il diritto del Web*, II ed., Padova, 2018, 433, per il quale, con riferimento al *web*, andrebbe "salvaguardato con attenzione maggiore di quella rivolta ai mezzi di comunicazione tradizionali il bene pubblico consistente nell'acquisizione di dati, documenti, informazioni affinché non si realizzi una diffusione selettiva e deviante delle conoscenze, con effetti deleteri sia per l'informazione e la partecipazione dei cittadini, sia per il corretto funzionamento dei poteri pubblici"; l'A. auspica, a tal fine, l'inserimento, all'interno di siti istituzionali, "di una o più sezioni ove possa coniugarsi efficacemente l'attività informativa dell'utente pubblico con quella partecipativa dell'utente privato".

<sup>25</sup> Ai primi posti per grossolanità, ma anche per condivisione sui *social*, si colloca ad esempio la "notizia" secondo cui nella fantomatica località di Rignano sul Membrone sarebbero state ritrovate 500.000 schede elettorali già votate in senso favorevole al quesito referendario, o quella secondo cui, in caso di vittoria del "no" al referendum, una popolare comica televisiva, Luciana Littizzetto, si sarebbe ritirata dalla carriera artistica; cfr. [www.pagellapolitica.it/blog/show/148/la-notizia-più-condivisa-sul-referendum-è-una-bufala](http://www.pagellapolitica.it/blog/show/148/la-notizia-più-condivisa-sul-referendum-è-una-bufala).

sembrano coerenti con i criteri di legalità, necessità e proporzionalità, di cui all'art. 19 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (ICCPR).

Meritevole di attenzione è, infine, una ulteriore proposta contenuta nella stessa Comunicazione del Relatore speciale: quella di ricorrere a meccanismi indipendenti di *fact checking*, anziché affidare questo compito ad un organo governativo. Ed è probabilmente questa la sfida più gravosa con cui la disciplina della comunicazione, anche politica, dovrà confrontarsi nei prossimi anni: riuscire a concepire dei sistemi di contenimento della circolazione di *fake news* in rete, senza per questo istituire i sempre temibili "ministeri della verità".