



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DEL VENETO

Le regole della par condicio sono molto datate, risalgono al 2000, in una situazione in cui i servizi via internet erano molto meno sviluppati di quelli attuali e non c'erano soprattutto tutte le piattaforme social a cui oggi siamo abituati. È proprio in questo ambiente, l'ambiente dei social, che oggi si sviluppa la maggior parte e forse la parte più importante della campagna elettorale.  
(Maria Romana Allegrì)

PAR CONDICIO ELETTORALE

## PAR CONDICIO ELETTORALE

### La comunicazione politico-elettorale nell'era di internet



ATTI/QUADERNI

37

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Palazzo Ferro Fini, San Marco 2321 – 30124 Venezia

Tel. 041.2701111 – [www.consiglioveneto.it](http://www.consiglioveneto.it)

SERVIZIO ATTIVITÀ E RAPPORTI ISTITUZIONALI

Dirigente: Alessandro Rota

Tel. 041.2701222

Mail: [sari@consiglioveneto.it](mailto:sari@consiglioveneto.it)

© 2023 Consiglio regionale del Veneto

Stampato dalla Stamperia del Consiglio regionale nel mese di maggio 2023

# **PAR CONDICIO ELETTORALE**

La comunicazione politico-elettorale nell'era di  
internet

Maria Romana Allegri  
(Università La Sapienza di Roma)

Lunedì 13 marzo 2023  
Palazzo Ferro Fini

A cura del Consiglio regionale del Veneto  
Servizio attività e rapporti istituzionali

2023



## INDICE

Roberto Ciambetti, <i>Presidente del Consiglio regionale del Veneto</i> .....	7
Maria Romana Allegri, <i>Università La Sapienza di Roma</i> .....	10



## Roberto Ciambetti

*Presidente del Consiglio regionale del Veneto*

Il 20 gennaio scorso il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso dell'Agcom contro la decisione del TAR del Lazio avversa alla sanzione pecuniaria di 258.000 euro comminata alla RAI per un'intervista del 2011 all'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, andata in onda nel TG1, diretto da Augusto Minzolini, in violazione della par condicio. Non entro nel merito della sentenza. Noto solo che sono occorsi 12 anni per arrivare a una conclusione dell'iter di una vicenda di par condicio che aveva preso avvio nel maggio del 2011. Sappiamo che la forza dell'azione dell'Agcom nell'applicazione della par condicio sta della tempestività. Dodici anni non sono esattamente un esempio di tempestività da parte della giustizia. Nell'era digitale dodici anni sono un'eternità, un'era geologica.

Nel frattempo, anche in campagna elettorale, nella rete, nei social media tutti parlano di tutto, alla faccia della par condicio, ma in perfetta sintonia con l'era dell'incompetenza; mentre gli unici che per competenza, professione, esperienza potrebbero intervenire in maniera corretta – penso anche ai giornalisti degli uffici stampa della pubblica amministrazione – devono stare silenti per 45 giorni, se non oltre: 45 giorni nell'era digitale sono un'enormità.

Lo scorso 1° febbraio il Parlamento europeo ha approvato la sua posizione negoziale sulle regole dell'Unione europea sulla trasparenza nelle pubblicità



politiche, con 433 voti favorevoli, 61 contrari e 110 astensioni. La votazione in plenaria ha dato il via libera al negoziatore principale del Parlamento, Sandro Gozi, per iniziare colloqui con i rappresentanti dei Paesi dell'Unione europea e concordare un testo in tempo per le elezioni europee del 2024. Che sia la volta buona per cambiare la par condicio italiana, chiaramente obsoleta e superata dalle tecnologie? Potrebbe essere un'occasione da non perdere, perché il mondo dal 2000 è cambiato e sta cambiando, mentre le tecnologie innovative entrano nelle case di tutti.

Linkedin fu lanciato nel 2003, nello stesso anno di Second Life, il mondo virtuale di Facebook nel 2004, Twitter nel 2006, WhatsApp nel 2009, Instagram nel 2010, strumenti che adoperiamo comunemente tutti. Sono tutti nati dopo la nostra par condicio, la quale regola un mondo che non esiste più, mentre tutti sentiamo il bisogno di dare regole, sicurezza e tutele ai cittadini a iniziare dalla rete e dalle manipolazioni che possono moltiplicarsi della rete.

Oggi, infatti, è reale e ben più grave, rispetto agli anni Novanta del secolo scorso, la possibilità di influenzare il voto politico attraverso la diffusione di informazioni mirate e personalizzate riguardanti la politica e l'economia, ma anche l'etica e più in generale i costumi. Questo scenario è stato reso possibile dallo sviluppo esponenziale delle tecnologie digitali, dalla possibilità di memorizzare grandi quantità di dati riguardanti i comportamenti e le abitudini dei cittadini, comprese le idee politiche, e di analizzarli attraverso gli algoritmi basati sull'apprendimento automatico, il cosiddetto "machine learning", capace di individuare con grande accuratezza le caratteristiche, le informazioni salienti presenti nei dati al fine di pervenire alla definizione di insiemi omogenei, i cluster, e predire, sulla base dei dati già raccolti e analizzati, tendenze e comportamenti futuri.

Dallo scandalo di Cambridge Analytica siamo tutti avvisati, mentre all'orizzonte, con il 5G, il salto di qualità dei big data sarà impressionante.

Altro che par condicio! Talvolta ho l'impressione che ci stiamo occupando della pagliuzza, mentre c'è chi si occupa proficuamente di travi.

## Maria Romana Allegri

*Università La Sapienza di Roma*

Ringrazio il Consiglio regionale Veneto per avermi invitato a partecipare a questo seminario. La questione della regolamentazione della propaganda politica attraverso i social mi interessa molto. Il libro che ho scritto nel 2020 si può scaricare gratuitamente; se siete interessati ad approfondire questi temi, è a disposizione, edito dalla Franco Angeli.



Free download:

<https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/book/523>

Le regole della par condicio, come giustamente è stato detto, sono molto datate perché risalgono al 2000, in una situazione in cui i servizi via internet erano molto meno sviluppati di quelli attuali e non c'erano soprattutto tutte le piattaforme social a cui oggi siamo abituati. È proprio in questo ambiente, l'ambiente dei social, che oggi si sviluppa la maggior parte e forse la parte più importante della campagna elettorale.



Io sono andata un po' in giro su internet per cercare qualche dato; dati che adesso vi presento così come io li ho trovati su vari siti, ma senza averne verificato l'attendibilità. Quindi, ripeto, non ho controllato esattamente come sono stati raccolti questi dati, in che periodo, chi ha fatto queste ricerche. Da questa carrellata di slide che vi farò vedere rapidamente, potrete farmi un'idea approssimativa del "volume" della campagna elettorale che si svolge attraverso i social.

## RANKING SOGGETTI POLITICI E ISTITUZIONALI: 4 – 10 SETTEMBRE 2022

RANKING INTERACTIONS: POLITICI E ISTITUZIONALI

		Soggetto	Interactions 	Video Views 
1		<b>Conte Giuseppe</b> (Movimento 5 Stelle)	2.477.949	6.404.683
2		<b>Meloni Giorgia</b> (Fratelli d'Italia)	1.812.884	6.663.805
3		<b>Salvini Matteo</b> (Lega Salvini Premier)	1.598.144	6.937.713
4		<b>Paragone Gianluigi</b> (Italexit per l'Italia)	863.005	2.406.793
5		<b>Berlusconi Silvio</b> (Forza Italia)	639.076	6.656.935
6		<b>Calenda Carlo</b> (Azione)	595.678	1.816.157
7		<b>Zaia Luca</b> (Lega Salvini Premier)	358.711	302.948
8		<b>Sgarbi Vittorio</b> (Noi con l'Italia–Usi–Rinascimento-Adc)	325.701	1.910.062
9		<b>Di Battista Alessandro</b> (Altro)	288.282	1.066.212
10		<b>Renzi Matteo</b> (Italia Viva-Italia C'e)	191.968	3.090.194

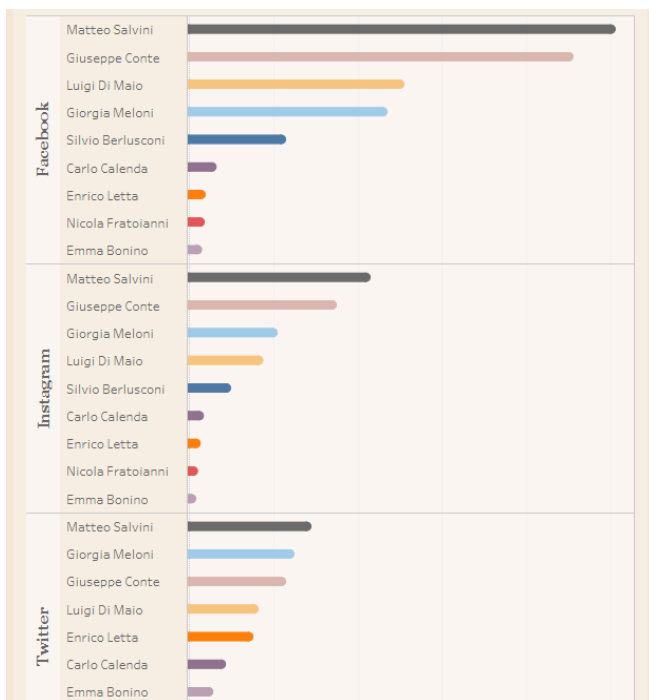
RANKING PARLATO TV: POLITICI E ISTITUZIONALI

		Soggetto	Parlato Tv	%
1		<b>Conte Giuseppe</b> (Movimento 5 Stelle)	8:05:35	9,14%
2		<b>Salvini Matteo</b> (Lega Salvini Premier)	5:23:33	6,09%
3		<b>Letta Enrico</b> (Partito Democratico)	5:13:23	5,90%
4		<b>Berlusconi Silvio</b> (Forza Italia)	4:21:18	4,92%
5		<b>Meloni Giorgia</b> (Fratelli d'Italia)	3:38:19	4,11%
6		<b>Di Maio Luigi</b> (Impegno Civico Luigi Di Maio-Centro Democratico)	2:49:00	3,18%
7		<b>Calenda Carlo</b> (Azione-Italia Viva)	2:33:18	2,89%
8		<b>Mattarella Sergio</b> (Presidente della Repubblica)	1:48:12	2,04%
9		<b>Lupi Maurizio</b> (Noi Moderati)	1:34:06	1,77%
10		<b>Della Vedova Benedetta</b> (+ Europa)	1:32:12	1,74%

I vari esponenti politici e istituzionali sono indicati con il numero di interazioni o di visualizzazioni sui vari social e corrispondentemente anche con il numero delle presenze televisive. Sono inseriti in una specie di graduatoria,

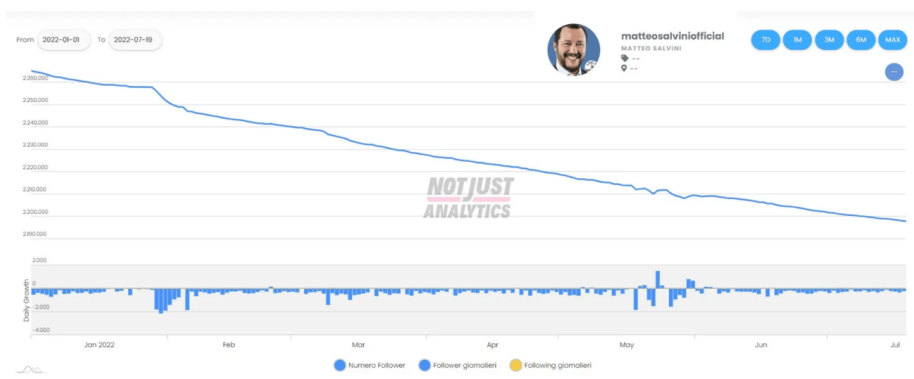
in cui potete visualizzare, se siete interessati, chi è stato più attivo nei vari settori. Sono i dati che hanno riguardato le elezioni politiche del 2022. Chi ha studiato questi fenomeni si è accorto che in effetti la quantità di messaggi di propaganda politica via social è stata molto ingente. C'è qualcuno che si è anche divertito controllare chi fosse l'esponente politico più attivo sull'uno e sull'altro mezzo, chi avesse il primato dell'utilizzo dell'una o dell'altra piattaforma.

Sicuramente utilizzare il mezzo social consente agli esponenti politici di avvicinarsi anche a una platea di giovani e di giovanissimi, a coloro che non sono ancora elettori, ma che probabilmente lo diventeranno prossimamente e che, quindi, è bene fidelizzare; fidelizzare non necessariamente rivolgendo loro dei messaggi politici propriamente detti, ma semplicemente essendo presenti sulle varie piattaforme social, soprattutto quelle frequentate dai giovanissimi, con contenuti che non sono immediatamente identificabili come politici in senso stretto, ma che comunque permettono di farsi conoscere e di creare una sorta di platea fra i giovani, che poi si tramuterà in futuro, auspicabilmente per il politico che si dedica a questa attività, in una base elettorale.

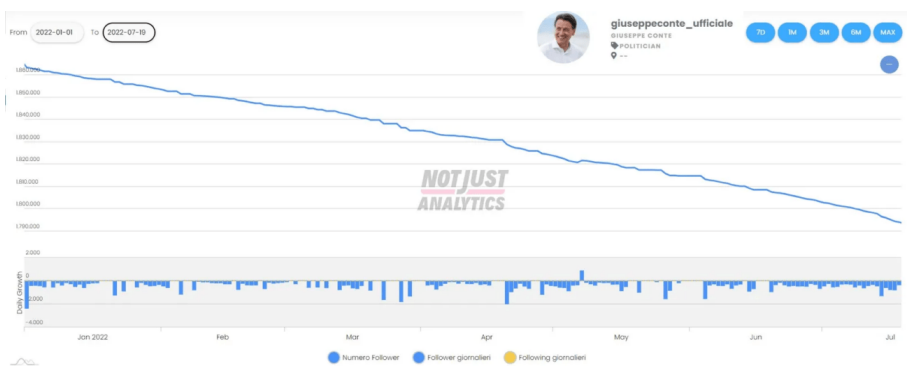


Ho cercato dei dati su chi ha ottenuto, sempre in occasione delle elezioni politiche del 2022, il maggior numero di follower. Anche qui c'è una graduatoria. Ripeto, non l'ho verificata, per cui vi presento i dati così come io li ho trovati. Potrebbero non essere perfettamente attendibili o perfettamente corretti, ma rendono l'idea di chi sia più attivo sulle varie piattaforme. Matteo Salvini pare che abbia il primato su tutte e tre le piattaforme indicate. È quello che si trova in ogni caso in cima alle classifiche.

C'è però anche da registrare un progressivo calo di consensi. Questa è una rilevazione che va da gennaio a luglio 2022. Sottolineo ancora che non l'ho fatta io e non rispondo dei dati che sono stati pubblicati. Si trova così su internet e quindi ve la presento esattamente come l'ho trovata.

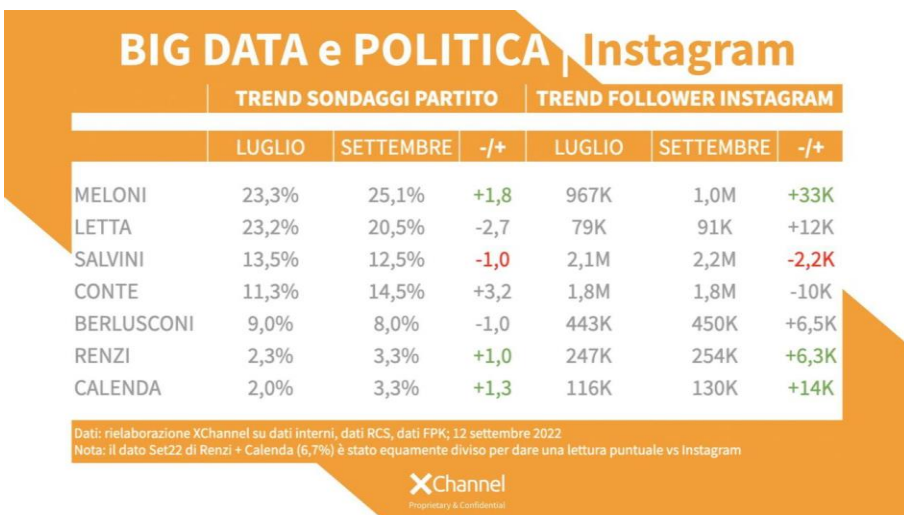


Per esempio, nel caso di Matteo Salvini, sebbene il numero di follower sia comunque elevato, si nota una tendenza negativa, cioè una serie di persone smettono di seguire questo personaggio.



È accaduto a Matteo Salvini e anche, con un andamento più o meno simile, a Giuseppe Conte.





Giustamente gli analisti politici si chiedono se il cosiddetto unfollowing, cioè lo smettere di seguire una persona sui social, corrisponda anche a un calo del successo elettorale. In effetti, più o meno, le ultime elezioni politiche potrebbero dimostrare questa tendenza, cioè che l'unfollowing corrisponde a un calo del consenso dal punto di vista politico, che probabilmente si tradurrà in un risultato elettorale inferiore alle aspettative.

Non è però sempre vero. Ho trovato questa tabella, che cerca di mettere in relazione il consenso social con il consenso politico. In qualche caso la relazione si nota in modo evidente. Per esempio, si nota nel caso di Giorgia Meloni, che è la prima della lista, per cui una crescita di follower, in questo caso su Instagram, corrisponderebbe anche a una crescita dell'indice di gradimento del partito che Giorgia Meloni rappresenta. Nel caso di Salvini, invece, il decremento nei follower, in questo caso su Instagram, comporterebbe anche un decremento per quanto riguarda l'indice di gradimento. Non è sempre così matematico perché se, per esempio, prendiamo il secondo nome nella tabella, che è Enrico Letta, sembrerebbe esserci un calo di gradimento nei sondaggi fatti in relazione al partito che lui rappresenta, mentre il trend dei follower su Instagram risulterebbe in crescita.

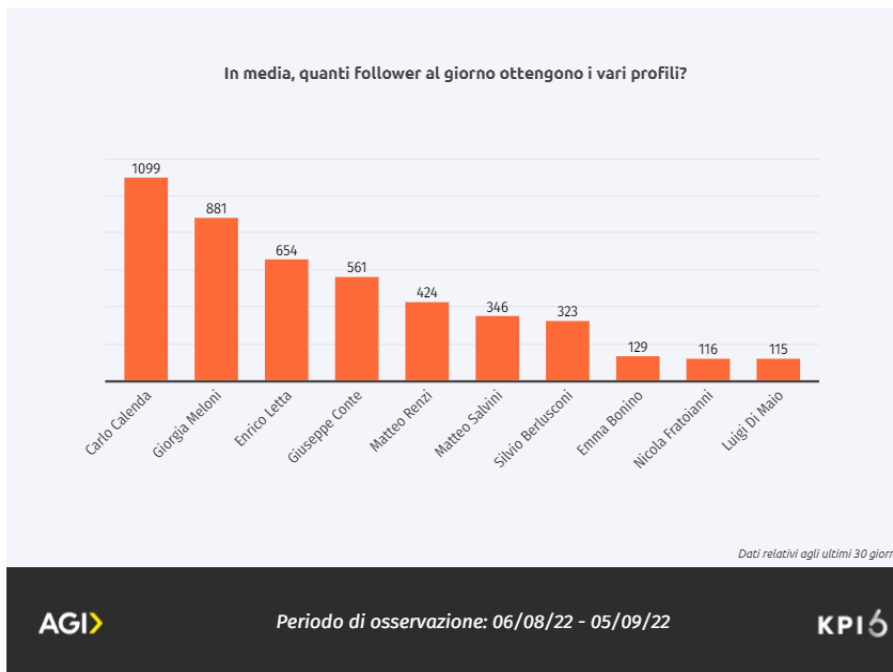
Dunque, questa relazione fra consenso social e consenso politico sembrerebbe essere non del tutto accertata. Ma in effetti non è il mio campo. Io non faccio studi di questo tipo, ma mi occupo più che altro di regole. Chi invece si interessa di strategie comunicazione politica cerca di individuare delle linee di tendenza che possano forse dire qualcosa, informare di che relazione ci sia fra il consenso politico e la presenza attraverso i social.

## #FOLLOWERS

Chi sta guadagnando maggior visibilità su Twitter?

	No. follower 🖱	Follower guadagnati negli ultimi 30 giorni 🖱	% di nuovi follower sul loro totale 🖱
Silvio Berlusconi	222.546	+ 9.710	4.3%
Matteo Renzi	3.369.492	+ 12.744	0.3%
Giuseppe Conte	1.127.338	+ 16.856	1.5%
Giorgia Meloni	1.270.318	+ 26.430	2.1%
Enrico Letta	716.945	+ 19.633	2.7%
Carlo Calenda	398.510	+ 32.996	8.3%
Matteo Salvini	1.496.058	+ 10.399	0.7%
Luigi Di Maio	775.910	+ 3.457	0.4%
Emma Bonino	240.373	+ 3.883	1.6%
Nicola Fratoianni	65.374	+ 3.498	5.3%













Questi sono dati di agosto 2022, non aggiornatissimi, ma sono quelli che ho trovato, e riguardano Twitter. Chi guadagna più consenso su Twitter? Silvio Berlusconi, da questo punto di vista, ha il primato. Non è detto però che questo primato, ripeto, si sia tradotto in un effettivo consenso al momento delle urne.



















Sono dati giornalieri sui nuovi follower, anche qui aggiornati ad agosto 2022.

Poi abbiamo dei dati sulle spese. Non so se ricordate, ma un po' di anni fa, quando si parlava molto di finanziamento pubblico ai partiti – o meglio di ridurre il finanziamento pubblico ai partiti – uno degli argomenti che veniva utilizzato in favore della ridefinizione delle norme che regolano il finanziamento pubblico ai partiti, che poi sono state tradotte nel 2014 nella normativa che abbiamo attualmente, era che le campagne di comunicazione politica oggi costano meno, perché si possono utilizzare i social, non bisogna più stampare costosi manifesti o comunque non è più necessario farlo perché si possono trovare dei sistemi più abbordabili e meno costosi.

Ma nella realtà anche oggi la spesa non è piccola, anche perché le campagne politiche via social sono oggi estremamente professionalizzate, gestite cioè da figure professionali che sono specificamente competenti per questo tipo di comunicazione.

	Matteo Salvini		€39.702
	Silvio Berlusconi		€ 5.025
	Carlo Calenda		€ 4.359
	Gianluigi Paragone		€ 3.526
	Matteo Renzi		€ 907
	Enrico Letta		€ 0
	Giorgia Meloni		€ 0
	Emma Bonino		€ 0

Abbiamo anche qui una graduatoria di chi ha speso di più per la campagna elettorale 2022, in questo caso sulle piattaforme di Meta, Facebook e Instagram. Pare che Matteo Salvini abbia speso – secondo questi dati che, ripeto, non ho verificato – nettamente più degli altri. Non è detto che questo però sia effettivamente servito per avere un consenso maggiore.

	Partito Democratico		€34.482
	Fratelli d'Italia		€ 17.497
	Lega - Salvini Premier		€ 5.226
	Italia Viva		€ 1.351
	Europa Verde - Verdi		€ 912
	Azione		€ 539
	Più Europa		€ 530
	Impegno Civico		€ 157

Per quanto riguarda invece il partito – non la singola persona – che ha speso di più, per i messaggi di propaganda politica, il primato spetta al Partito Democratico.

Tutte queste cose che vi ho detto fin qui, magari un po' troppo velocemente, fondamentalmente mi sono servite per introdurre il tema. Anche se io mi occupo principalmente della regolamentazione della comunicazione politico-elettorale ho voluto farvi vedere che ci sono dei dati che mostrano non soltanto una fortissima presenza di campagna politica online, ma anche come stanno crescendo e si stanno sviluppando gli studi che, appunto, studiano gli effetti di questo tipo di campagna politica.

Di fronte a questo grandissimo fenomeno molto importante numericamente, se si considera quante persone seguono sulle varie piattaforme social i vari esponenti politici, molto importante anche economicamente, se si considera il volume di denaro che ruota intorno alle campagne di comunicazione politica, e molto influente culturalmente, data la crescita di interesse per gli studi che riguardano le modalità, l'effetto, lo svolgimento delle campagne politiche via social, è abbastanza paradossale che le regole che le governano siano così scarse a tutt'oggi, per non dire praticamente inesistenti.

Per inquadrare il problema in generale della comunicazione attraverso internet e, in particolare, della comunicazione politica attraverso internet, ovviamente bisogna familiarizzarsi con alcuni concetti che i sociologi della comunicazione, soprattutto quelli che studiano la comunicazione via internet, hanno messo a punto nel corso del tempo. Io mi aspetto che voi, se lavorate in quest'ambito o siete vicini a quest'ambito dal punto di vista professionale, ne siate già abbastanza a conoscenza. Comunque, posso fare una breve carrellata, anche qui, per introdurre il tema.

Di fatto le campagne politiche via internet funzionano esattamente nello stesso modo delle campagne di marketing, per cui l'elettore è trattato come un possibile acquirente consumatore che deve "acquistare", tramite il voto, il prodotto più appetibile. Quindi, chiunque presenta se stesso, il proprio partito o le proprie idee via internet tende oggi a presentarsi sostanzialmente come una merce, una merce a disposizione in questo mercato globale via internet.

Le tecniche di comunicazione politica che si sono affinate nel tempo sono esattamente sovrapponibili a quelle usate già da tempo nel marketing, per cui si può effettivamente parlare di marketing politico-elettorale. Quindi, tanto per cominciare, bisogna cercare di capire il tipo di cliente a cui si rivolgono i messaggi. Questo ovviamente è molto facile, soprattutto oggi. È molto più facile che in passato per il fatto che tutti noi utilizziamo internet per un enorme quantitativo di attività di vario genere della nostra vita. Ogni volta che lo facciamo, lasciamo delle tracce online di tutto quello che facciamo, tracce che possono essere facilmente rielaborate, analizzate, messe in connessione l'una con l'altra per cercare di capire che tipo di persona ha di fronte chi deve rivolgere il messaggio al potenziale elettore.

In questo caso si usa l'espressione data mining, cioè andare a scavare nei dati, in tutti i dati, anche tra informazioni che possono sembrare assolutamente banali e che non hanno rilievo diretto rispetto alle preferenze politiche di qualcuno. Anche informazioni che riguardano il mio comportamento, come passo il tempo libero, che tipo di famiglia ho, quale può essere il mio reddito o il mio stato socio-economico, sono informazioni che possono servire per creare un profilo di me, e naturalmente sono informazioni che tutti noi lasciamo su internet inconsapevolmente.

Qui apro e chiudo una piccolissima parentesi. Tutte le informazioni che mi riguardano sono dati personali. Secondo la disciplina dei dati personali, che deriva da un Regolamento europeo entrato in vigore nel 2016, chiunque consente a qualcun altro di trattare i propri dati personali lo dovrebbe fare

acconsentendo esplicitamente, soprattutto lasciando un consenso, per così dire, informato. Invece non è così.

Su qualunque sito internet io vada per fare un acquisto, per esempio Amazon o qualunque altro sito di e-commerce, concedo a quella piattaforma di acquisire i miei dati personali, ad esempio il numero di scarpe, perché mi sono comprata un paio di scarpe. Il consenso io lo concedo a quella piattaforma. Poi acconsento a che quella piattaforma utilizzi dei cookies, il cui funzionamento mi sfugge completamente, che sono cookies cosiddetti di terze parti, cioè cookies che faranno in modo che quell'informazione, per esempio, sul mio numero di scarpe venga trasmessa a qualcun altro, chissà chi, e magari viene fuori, a un certo punto, che qualcuno ha messo in relazione il fatto di avere un certo numero di scarpe o di comprare scarpe di un certo tipo con un certo tipo di personalità o di tendenza, che potrebbe essere particolarmente sensibile a un certo tipo di messaggio politico.

Ed ecco qui che dalle scarpe che mi sono comprata poi ricevo un messaggio politico di qualche genere, perché viene fuori, per via di qualche associazione che qualche algoritmo ha fatto e che mi è del tutto oscura, che quel mio comportamento di acquisto mi predispone particolarmente a essere ricettiva rispetto a determinati tipi di messaggi. Parliamo, quindi, di profilazione dell'utente, ma di profilazione così specifica da poter parlare addirittura di microtargeting, cioè individuare i bersagli della comunicazione politica con una precisione assolutamente capillare.

Questa precisione capillare serve anche per fare in modo che ai diversi potenziali elettori vengano rivolti messaggi personalizzati, quelli che chiamiamo il targeted advertising, cioè la pubblicità, in questo caso politica – ma non solo politica, anche commerciale – mirata sulla base della persona che ci si aspetta possa ricevere quel messaggio, con la conseguenza che l'esponente politico che fa propaganda politica attraverso i social differenzia i diversi messaggi in base al tipo di audience. Chi studia queste cose si rende conto che la differenza può essere anche molto marcata.

Naturalmente ci sono politici che tendono a essere più coerenti nei vari tipi di messaggi che inviano e altri politici che invece differenziano marcatamente il tipo di messaggio a seconda del tipo di destinatario che hanno individuato attraverso le tecniche di profilazione. In ogni caso nessuno di noi ha la contezza dell'intera gamma di messaggi di tipo politico che un determinato esponente rivolge al pubblico, e questa è una grande differenza fra una campagna via social e quella tradizionale che poteva avvenire attraverso la televisione, i giornali e i manifesti. In quel caso, tutti quanti venivano

esposti allo stesso tipo di messaggio politico.

Certamente chi progettava la comunicazione politica cercava di farlo in modo che potesse avere presa sul pubblico, ma il pubblico era un pubblico indistinto e magari si cercava di diffondere messaggi anche di vario tipo per catturare l'attenzione dei diversi segmenti di pubblico. In ogni caso, tutti vedevano tutti i messaggi. Invece oggi non è più così. Io vedo i messaggi che qualcuno ha pensato per me, perché sono destinataria potenzialmente di un certo tipo di messaggio, e non vedo quelli che lo stesso esponente politico magari rivolge ad altri tipi di pubblico, che possono essere anche molto diversi dal punto di vista del contenuto.

Questo fenomeno è detto dei “dark ads”, cioè annunci oscuri, per cui nessuno può avere una chiara idea del complesso della propaganda politica emanata da una certa persona, a meno che non si tratti di un ricercatore attento, che ha mezzi, capacità e tecnologia per andare a scavare nella propaganda politica di ciascun esponente politico, ricavandone il quadro d'insieme. La persona normale non riesce a ricostruire come il politico si ponga nei confronti di tutti i variegati segmenti di pubblico a cui si rivolge. Il fatto di rivolgere a ciascuno dei messaggi personalizzati, rivolti specificamente a quella persona, fa sì che il pubblico non sia più un insieme indistinto, ma ci siano “i pubblici”, cioè gruppi estremamente settoriali di persone che ricevono messaggi tendenzialmente sempre di un certo tipo, perché qualcuno ha deciso, in base all'analisi dei dati, in base al funzionamento di determinati algoritmi, che quelle particolari persone sono sensibili a un certo tipo di comunicazione. Quindi, queste persone riceveranno sempre quel tipo di comunicazione o comunicazioni simili al prototipo che si pensa essere più adatto per loro.

Questo produce dei fenomeni di conferma dei pregiudizi. Se qualcuno tende già a pensare qualcosa, l'esponente politico tendenzialmente si pone come colui che è in linea con quel tipo di pensiero e quindi rafforza quell'idea in modo da ottenere il consenso, e quindi anziché il libero confronto delle idee, che è quello che dovrebbe esserci nell'ipotetica agorà mediatica, non c'è fondamentalmente nessun confronto o pochissimo confronto, ma c'è invece un fenomeno di conferma di ciò che qualcuno già pensava.

Le idee si radicalizzano e si rafforzano per il fatto di continuare a ricevere messaggi che vanno sempre tutti in quella direzione, così ciascuno si trova a vivere all'interno di quella che viene definita – avrete sicuramente già sentito questa espressione – bolla di filtraggio (filter bubble).

È come se stessimo dentro a una grande bolla, nella quale riceviamo sol-



tanto informazioni che qualcuno – neanche un “qualcuno” fisico, ma un qualche algoritmo – ha pensato essere adatte a noi. Quindi ciascuno vive nel proprio universo mediatico senza essere in contatto con gli universi mediatici altrui.

Questo ovviamente nega alla base l'essenza profonda del dibattito democratico e del confronto politico, cioè il confronto delle idee. Le idee dovrebbero potersi confrontare. Tutti dovrebbero poter interagire e da questo confronto dovrebbe venire fuori l'idea più convincente. In questo caso il confronto viene eliminato alla base proprio per via dei meccanismi di funzionamento delle varie piattaforme online.

Il fenomeno è ancora più preoccupante. Io per adesso vi ho parlato di chi rivolge il messaggio come di una persona che progetta la campagna di comunicazione politica o di un committente del messaggio. Succede molto spesso che questo committente non sia nemmeno umano. Servendosi, infatti, di particolari software, noti come Bot, è possibile diffondere un gran-dissimo numero di messaggi dal contenuto spesso neanche progettato *ab origine*, ma modificato strada facendo attraverso sistemi di intelligenza artificiale. Si inizia a mettere in giro un messaggio, si vede che tipo di reazioni il pubblico ha rispetto a quel particolare messaggio e l'algoritmo progettato per questo sa già che cosa rispondere, come controbattere, come eventualmente proseguire la comunicazione.

Tutto questo viene fatto per via automatica, in modo da raggiungere platee amplissime, a volte con fenomeni di bombardamento di messaggi molto massivo. Sono fenomeni preoccupanti e tra l'altro è stato messo in luce come ci possano essere anche delle influenze esterne al dibattito politico nazionale su questioni rilevanti. Studi accurati hanno messo in luce come, per esempio, la Russia abbia certamente influito sulle elezioni europee del 2019, sul referendum britannico per la Brexit o su altri fenomeni elettorali rilevanti che possono avere un impatto politico anche al di là del Paese in cui l'elezione si svolge. Quindi ci possono essere anche degli interessi stranieri a influenzare il dibattito politico europeo o nazionale e lo fanno molto spesso attraverso questi sistemi di amplificazione artificiale dei contenuti.

Molti di questi Bot sono progettati particolarmente bene, per cui per l'utente è molto difficile capire quando si trova di fronte un messaggio che è stato effettivamente inviato da una persona o quando si trova di fronte un messaggio che invece è stato mandato da un software. Spesso il livello di finezza linguistica e lessicale che questi software hanno raggiunto è difficilmente distinguibile da quello dell'attore umano. La questione è decisamente preoccupante.

Di fronte a questo universo, che, da un lato, è preoccupante e, dall'altro, molto stimolante, noi continuiamo a vivere più o meno felicemente in una situazione di sostanziale assenza di regole. Abbiamo delle leggi risalenti a parecchi anni fa che regolano in Italia la propaganda politica con particolare riferimento al periodo della campagna elettorale. Anche se l'ultima di queste leggi, la n. 28 del 2000, sarebbe stata pensata per regolare la comunicazione politica non solo durante la campagna elettorale, ma in generale in tutti i periodi dell'anno, la maggior parte delle norme ivi contenute si riferisce comunque al periodo della campagna elettorale.

Come vedete, è una disciplina che si è iniziata a formare – a parte la legge più antica, che risale al 1956 – fra la prima metà degli anni Novanta e i primi anni Duemila, in un periodo in cui internet più o meno non esisteva o già esisteva, ma non era certamente frequentato e utilizzato dalla maggior parte delle persone. L'obiettivo di questa normativa era quello di regolamentare la propaganda elettorale attraverso i mezzi di comunicazione tradizionali, in particolar modo attraverso la televisione, che era il mezzo che allora stava prendendo piede rispetto alla carta stampata e si stava dimostrando essere più efficace della tradizionale carta stampata per la costruzione del consenso.

In Italia ovviamente abbiamo avuto la particolare situazione di un grande esponente politico, Silvio Berlusconi, che, essendo proprietario anche di tre reti televisive, aveva una capacità di influenza mediatica che lo poneva in una situazione di vantaggio rispetto agli altri competitor. Quindi, fondamentalmente la finalità di questa disciplina era quella di perequare questo vantaggio – la *par condicio*, appunto – cioè realizzare artificialmente una condizione di parità fra tutti i concorrenti.

Queste regole sono quelle tuttora vigenti: quelle che si applicano tuttora alla carta stampata e alla televisione, sotto la vigilanza della Commissione parlamentare per la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, soprattutto per quanto riguarda il servizio pubblico, e sotto la vigilanza dell'AGCOM e dei CORECOM, soprattutto per quanto riguarda i servizi radiotelevisivi privati. Naturalmente ora non ci focalizzeremo su questo. Quello che cercherò di portare alla vostra attenzione, invece, è cosa di queste norme può applicarsi al mondo di internet che ho provato prima a descrivere ed eventualmente con quali difficoltà.

Per esempio, uno dei vari aspetti disciplinati fin dal 1956 è il cosiddetto si-

lenzio elettorale. Per permettere la libertà di scelta dell'elettore – una libertà che deve essere non soltanto libertà dalle costrizioni fisiche, ma soprattutto libertà intellettuale, morale, libertà di pensiero nel momento in cui si vota – la normativa vigente prevede che nel giorno precedente le elezioni debba essere rispettato, come tutti sapete, il cosiddetto silenzio elettorale. Quindi non si può fare propaganda politica, per esempio sulle emittenti radiotelevisive, che è l'argomento che più interessa alle norme che sono state approvate fino al 2000. Per lo stesso motivo, sempre per non coartare troppo la libertà di scelta dell'elettore, è vietato fare propaganda politica nel giorno del voto nelle vicinanze del seggio elettorale. Sono cose che tutti sanno.

La questione è arrivata anche all'attenzione della Corte costituzionale, perché in varie occasioni è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale su vari aspetti di queste norme. Una disciplina che impedisce, per esempio, di fare propaganda politica in un determinato giorno o in un determinato periodo potrebbe, infatti, essere considerata lesiva rispetto al principio di libera manifestazione del pensiero sancito dall'articolo 21 della Costituzione. Tuttavia, nelle varie occasioni in cui è stata interpellata su queste questioni, la Corte costituzionale ha sempre risposto che non si tratta di limitare la libertà di manifestazione del pensiero, ma si tratta semmai di regolarla per evitare che una libertà di manifestazione del pensiero senza limiti possa invece limitare altri diritti di pari rilevanza costituzionale, come per esempio il diritto alla libertà del voto.

Allora noi abbiamo paradossalmente una situazione in cui il giorno prima delle elezioni, per esempio, i mezzi di comunicazione tradizionali devono tacere, non devono più diffondere messaggi di comunicazione politica. Tutta la programmazione radiotelevisiva fa uno sforzo per evitare che questioni che possano essere considerate più o meno indirettamente temi di propaganda politica possano poi rientrare nella programmazione, nel timore di controlli, sanzioni e polemiche di vario genere. Mentre ciò accade nella radiotelevisione, su internet succede "la qualunque", cioè nessuno impedisce a nessuno di inviare messaggi.

Nonostante l'AGCOM, come vedremo, recentemente abbia provato a dire che la disciplina del silenzio elettorale dovrebbe essere rispettata anche via internet e via social media, nessun organo è specificamente deputato al controllo di questo aspetto. Mentre il sistema radiotelevisivo comunque controllato, come vi dicevo, dalla Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza e dall'AGCOM, non c'è nessun soggetto specificamente predisposto al controllo della comunicazione politica via social. Quindi, anche

ammesso che la regola del silenzio elettorale possa essere applicata nella propaganda politica via social, non si capisce chi ne dovrebbe controllare il rispetto e quali sarebbero le corrispondenti sanzioni.

Le sanzioni per le emittenti televisive sono multe calcolate sulla base del fatturato. Ma quale sarebbe la sanzione per un mezzo di comunicazione o una piattaforma social che diffonde contenuti di comunicazione politica il giorno prima delle elezioni? Senza contare che, quando parliamo di piattaforme social, parliamo di cose molto diverse fra loro. Parliamo di quelle definite nel recente Regolamento europeo sui servizi digitali, che entrerà in vigore a partire da febbraio 2024. Lì c'è una definizione di che cosa sono le piattaforme digitali. Noi utilizziamo la formula piattaforme digitali per definire più o meno qualsiasi servizio via internet. Invece, giustamente, l'Unione europea ha cercato di fare chiarezza.

Nel 2024 entrerà in vigore un nuovo Regolamento europeo sui servizi digitali, cioè un atto normativo vincolante per tutti gli Stati membri, che prevale sul diritto nazionale, obbligatorio per tutti. In questo Regolamento, che non è sulla comunicazione politica ma in generale sui servizi digitali, si ha una definizione di piattaforma digitale. La piattaforma digitale è quel tipo di servizio via internet che prevede che i contenuti diffusi dagli utenti siano messi a disposizione del pubblico. Un social media, come per esempio Facebook o Instagram, può essere considerato piattaforma digitale perché in effetti rispetta questo requisito, cioè i contenuti presenti sono disponibili al pubblico.

Se pensiamo invece ai servizi di messaggistica istantanea come WhatsApp, Telegram o simili, questi non sono piattaforme rispetto alla definizione che ne dà l'Unione europea, perché questo tipo di messaggi resta all'interno delle chat private di persone che, appunto, chattano fra loro. Anche laddove, come ha scritto l'AGCOM nel suo regolamento più recente – ci arriveremo – la disciplina del silenzio elettorale dovesse valere per le piattaforme digitali, ci sarebbe il problema di come considerare i servizi di messaggistica, in cui i contenuti possono circolare liberamente in assenza di qualsiasi regola.

Che altro dice la normativa attualmente vigente? Come vi ho detto, era pensata per realizzare la *par condicio*, cioè la possibilità per tutti i competitor di avere accesso ai mezzi radiotelevisivi sia pubblici sia privati. Quindi, prevede, tanto per cominciare, delle regole, già risalenti al 1993, per quanto riguarda il servizio pubblico radiotelevisivo, tali per cui durante la campa-

gna elettorale, come sapete, gli spazi sono ripartiti dalla Commissione parlamentare bicamerale fra tutti gli esponenti politici. Tutti devono avere parità di accesso ai mezzi di comunicazione e soprattutto al servizio pubblico radiotelevisivo eccetera, eccetera. Anche questa è una regola che naturalmente non può trovare applicazione in nessun modo rispetto ai canali social, anche perché nessuno di questi è uno spazio pubblico. Sono tutti spazi privati.

Sempre al 1993 risale qualche regola sulla trasparenza della pubblicità politica. Ci si rese conto che era molto importante per l'elettore capire da dove provenisse un determinato messaggio di propaganda politica, chi ne fosse il finanziatore e chi il committente, per poterlo più facilmente inquadrare in un contesto e capire cosa ci fosse dietro. Quindi, la legge del 1993 qualcosa prevede, ma solo per nel periodo elettorale, mentre noi sappiamo che viviamo in una situazione di campagna elettorale permanente, per cui è anche difficile tecnicamente distinguere un periodo elettorale da un periodo che non lo è. Comunque, in linea di principio questa legge del 1993 imporrebbe di indicare sempre il committente responsabile dei messaggi di propaganda elettorale.

Fortunatamente, senza saperlo il legislatore del 1993 è stato lungimirante perché ha esteso questa prescrizione a qualsiasi mezzo di comunicazione. Naturalmente il legislatore del 1993 non avrebbe potuto immaginare che ci sarebbe stato, da lì a un po' di anni, il fenomeno della propaganda via internet; però ha fatto bene a prevedere nella formulazione linguistica "qualsiasi mezzo di comunicazione". In linea di principio, quindi, anche per la propaganda politica via internet ci sarebbe l'obbligo di rendere trasparente il committente.

Il problema è che la stessa legge del 1993 nasceva con una pecca. Mentre da una parte prevedeva sanzioni, anche ingenti, per chi violasse l'obbligo di trasparenza del committente, dall'altra parte non indicava precisamente chi fosse responsabile del controllo di questa prescrizione. Se in generale si può pensare che responsabili del controllo siano i soggetti che tradizionalmente controllano la comunicazione politica, cioè la Commissione parlamentare e l'AGCOM, tutto questo si può pensare per i mezzi tradizionali, ma non lo si può pensare per internet. Anche volendo far applicare questa regola alla campagna elettorale via social, di fatto non si capisce chi dovrebbe controllare il rispetto di questa prescrizione.

Sempre al 1993 risale una serie di regole sulle spese per la campagna elettorale, con l'idea di controllare il modo con cui i diversi candidati si procura-

no i soldi e naturalmente controllare come li spendono, quanti ne spendono e rendere tutto questo trasparente per gli elettori. Pertanto, tutte le operazioni di spesa per la campagna elettorale dovrebbero essere registrate, in modo da poter essere controllate. Anche qua c'è un problema della normativa *ab origine*. C'è una mancata definizione di che cosa sia una spesa per la campagna elettorale esattamente, per cui c'è una certa libertà nel decidere quali spese rientrino in questa nozione e quali invece no. Quindi, c'è una certa discrezionalità da parte di chi fa campagna politica nell'indicare quali spese devono effettivamente essere registrate.

A prescindere da questo, ovviamente non c'è uno specifico riferimento ad internet e quindi è anche dubbio che questa norma possa o debba essere, allo stato attuale, applicata per quanto riguarda la campagna via social. I politici sono obbligati a rendere trasparenti le spese per la campagna politica, sì o no? Forse sì, ma dipende anche da che tipo di messaggio trasmettono. Immaginiamo che un esponente politico, attraverso un qualunque canale social, diffonda un messaggio che chiaramente è identificabile come propaganda politica, come per esempio "vota per me, sono bravo". Diciamo che è difficile sostenere che quello non sia propaganda elettorale e quindi, se c'è stata una spesa per confezionarlo, magari semplicemente una spesa per pagare qualcuno che lo ha predisposto, studiato, confezionato, è una spesa per la campagna elettorale.

Se però la stessa persona è presente sui social cantando una canzoncina, facendo un balletto, mostrando il video alla sagra di paese, raccontando un aneddoto di quando era giovane ... qualunque scemenza che ormai fanno tutti su internet pur di mostrarsi, perché si è capito che più si è visibili in generale, meglio è ... ecco, queste sono spese per la campagna elettorale? È opinabile. Anche se qualcuno paga un consulente di comunicazione per diffondere questo tipo di contenuti, è opinabile che siano spese per la campagna elettorale. In effetti, non c'è nessuno che le possa chiaramente qualificare come tali. Eppure, certamente la presenza degli esponenti politici sui social è una presenza che contribuisce a creare consenso e a polarizzare l'opinione pubblica, per cui ha certamente un'influenza anche dal punto di vista dell'esito delle elezioni.

Sappiamo poi che le pubbliche amministrazioni, nel periodo della campagna elettorale, non possono svolgere attività di comunicazione, salvo quelle effettuate, così dice la legge, "in forma impersonale e indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni". Quindi, la comunicazione istituzionale deve essere estremamente controllata, proprio per evitare che

possa essere confusa con una forma di comunicazione politica indiretta, per così dire.

È chiaro che, se un organo della pubblica amministrazione dichiara di aver fatto una certa cosa e di aver ottenuto determinati risultati positivi, poiché quest'organo è guidato da una leadership politica, alla persona che politicamente guida l'organo verrebbero più o meno direttamente o indirettamente ascritti i meriti del risultato che l'ente pubblico ha conseguito. Questo è il motivo per cui la normativa prevede questa sorta di *self-restraint* da parte delle pubbliche amministrazioni.

Peraltro, l'AGCOM dal 2019, come vedremo, ha emanato delle linee guida con le quali chiederebbe alle pubbliche amministrazioni di comportarsi nello stesso modo anche per quanto riguarda i media digitali e la comunicazione attraverso i vari social. Anche qui però c'è sempre il problema di chi controlla e in base a quali parametri si può discriminare che cosa sia il messaggio indispensabile per l'efficace assolvimento delle funzioni e quale invece sia un qualcosa di più, non così indispensabile. Insomma, c'è un certo livello di discrezionalità nel far rispettare questa normativa.

Veniamo ai sondaggi demoscopici. Lo diceva già la legge del 1993, lo ha ribadito la legge del 2000, cioè la normativa vigente, estendendo il periodo da 10 a 15 giorni. Quindi, attualmente nei 15 giorni precedenti la data del voto non si possono diffondere i risultati dei sondaggi demoscopici, con i quali si chiede a un campione di persone di dare indicazioni sulle loro preferenze politiche o sulla loro propensione al voto.

In periodi diversi da questi, quindi diversi da quei 15 giorni, i risultati di questi sondaggi possono essere pubblicati purché accompagnati da una serie di informazioni collaterali, che prevedono chi ha realizzato il sondaggio, in quale periodo, che domande sono state fatte al campione, come è stato costruito il campione; tutte le informazioni che servono a contestualizzare il sondaggio e a far capire in che modo quel risultato è stato prodotto. Nei 15 giorni precedenti al voto, invece, teoricamente il risultato dei sondaggi non dovrebbe essere diffuso.

Questa norma è stata pensata ovviamente soltanto per la carta stampata e per il mezzo radiotelevisivo, ma l'AGCOM fra il 2018 e il 2019 ha chiesto di far rispettare il divieto anche ai media online e a tutti i servizi di informazione social o di altro genere via internet. Questo è molto difficile, perché una cosa è trasmettere il risultato di un sondaggio e pubblicarlo su un giornale, per esempio. Quel giorno io leggo il giornale, trovo quel risultato,

ma il giorno dopo quella copia del giornale non la trovo più, a meno che non l'abbia conservata o la vada a cercare in un'emeroteca. Oppure assisto a una trasmissione televisiva in cui un certo giorno viene prodotto il risultato di un sondaggio. Io assisto alla puntata, la guardo, poi però quella puntata è finita, è passata. Nel mondo analogico, precedente a quello in cui viviamo adesso, non avevo la possibilità di andare a recuperarla.

Adesso su internet è sempre tutto presente. Anche un sondaggio trasmesso in televisione, siccome tutti i canali televisivi hanno la web tv, lo streaming, il podcast e tanti altri modi per recuperare le trasmissioni televisive e le puntate precedenti, è comunque presente online e può sempre essere recuperato; per non parlare dei sondaggi diffusi in altro modo, diffusi, appunto, attraverso i social, diffusi attraverso WhatsApp, diffusi attraverso qualunque tipo di servizio via internet. Anche ammesso che siano stati diffusi prima dei 15 giorni precedenti il voto, ormai sono disponibili. Chi mi può impedire nei 15 giorni prima del voto di andare a cliccare su quel link? Dunque, occorrerebbe cancellare i link al sondaggio? Sicché al massimo questo divieto potrebbe valere come divieto di pubblicazione di nuovi sondaggi: nei 15 giorni indicati non si possono pubblicare risultati di nuovi sondaggi non già pubblicati prima. Tuttavia, non c'è modo di far scomparire quelli già confezionati e resi noti in precedenza, che saranno sempre a disposizione e potranno comunque influenzare l'elettorato.

Se poi andiamo a esaminare nello specifico le regole più strettamente attinenti alla *par condicio* nella legge n. 28 del 2000, quelle che più o meno conosciamo tutti e che prevedono i messaggi politici autogestiti, i tempi paritari di presenza televisiva per tutti i competitor eccetera, è inutile dire, benché adesso non stiamo a esaminarle nel dettaglio, che queste regole non sono applicabili e in nessun modo hanno a che fare con l'ambiente internet, dove tutti potenzialmente si trovano in una situazione di *par condicio*. Internet sta lì e tutti possono utilizzarlo per diffondere le proprie idee. Non c'è al-cuna forma di limitazione tecnica, come invece può avvenire con il mezzo radiotelevisivo. Il problema è farlo bene, farlo magari servendosi di consueti più o meno bravi, farlo spendendo tanti o pochi soldi in modo che la campagna via social sia più o meno efficace. Questa eventualmente è la differenza.



## Principi della legge 28/2000

- Obbligo per tutte le emittenti RTV di prevedere programmi di comunicazione politica, con partecipazione gratuita degli ospiti, assicurando l'imparzialità, l'equità e il contraddittorio. Controllo: CIPV (per servizio pubblico) e AGCom (per emittenti private).
- Disciplina dei messaggi politici autogestiti, la cui trasmissione è obbligatoria per il servizio pubblico e facoltativa per le emittenti private.
- Nel periodo di campagna elettorale, spazi RTV ripartiti fra i diversi *competitor* secondo criteri definiti da CIPV e AGCom.
- Divieto di fornire indicazioni di voto nelle trasmissioni RTV nel periodo della campagna elettorale e imparzialità dei conduttori.
- Disciplina dei sondaggi demoscopici.

Qui ho riprodotto brevemente quali sono i principi sulla *par condicio* presenti nella legge n. 28 del 2000 ma, siccome abbiamo poco tempo e mi è stato chiesto di non dilungarmi eccessivamente, non mi soffermo su questi, anche perché, come vi ho detto, riguardano soprattutto il mezzo radiotelevisivo. Il problema che queste regole non sono per niente applicabili a internet o lo sono con difficoltà.

L'AGCOM in effetti ha fatto la sua parte, per quello che può. Nel 2017 ha istituito un tavolo tecnico, in cui ha chiamato vari esperti del settore, con l'idea di formulare delle linee guida che dovevano, nell'intenzione, servire a capire in che modo la disciplina vigente, che più o meno è quella che vi ho delineato, potesse applicarsi alla propaganda politica svolta attraverso internet. Queste linee guida, in effetti, hanno prodotto alcune indicazioni, però sono indicazioni non vincolanti. Sono, appunto, linee guida. Sono un suggerimento dell'AGCOM. Non sono propriamente delle regole stringenti.

In linea di principio sarebbe opportuno: che i gestori delle varie piattaforme digitali rendessero chiaramente identificabile quando un contenuto di qualche tipo può essere qualificato come messaggio elettorale e indicassero chiaramente qual è il committente di questo messaggio, cioè chi lo ha commissionato e magari anche pagato; che fossero sempre disponibili a

ottemperare le richieste dell'AGCOM di oscurare taluni contenuti qualora l'AGCOM dovesse ritenere che taluni contenuti, per qualche motivo, siano inappropriati; che implementassero le iniziative di fact checking, cioè i meccanismi interni di verifica dell'attendibilità e della genuinità di determinati messaggi, se non altro per evitare la comunicazione che viene diffusa dai Bot o da falsi account, che non sono nemmeno verificati rispetto all'identità di chi li possiede; che rispettassero – non so bene come francamente – il divieto di diffusione dei risultati dei sondaggi nei 15 giorni prima del voto.

L'azione dell'AGCOM negli anni immediatamente successivi – qui siamo nel 2019 – si è concentrata soprattutto su uno specifico tipo di intermediario digitale, quello che l'AGCOM ha definito “piattaforma di condivisione di video”, cioè quelle piattaforme attraverso cui si condividono soprattutto video diffusi dagli utenti. Ad esempio, YouTube o TikTok.

A queste piattaforme di condivisione video in particolare l'AGCOM ha chiesto di astenersi dal diffondere, di ostacolare, di cercare di contrastare la diffusione di contenuti che incitano all'odio e alla violenza, i contenuti del cosiddetto hate-speech. Su questo pure ci sarebbe da aprire un capitolo a parte, perché non si sa bene che cosa sia l'hate-speech e che cosa esattamente rientri in questa definizione, però non abbiamo in questa occasione il tempo di occuparci di questo tema.

Questo è quello che è l'AGCOM ha fatto fino a questo momento. Ci ha provato. Qualcosa è stato fatto. Non possiamo dire che non sia stato fatto proprio nulla, però questo “qualcosa” è una goccia in un mare. Di fatto, come avrete, spero, capito, tutto l'ambiente di internet continua a essere largamente privo di regolamentazione.

Le elezioni politiche del 2022 sono le elezioni politiche avvenute più di recente. Come sapete, tutte le volte che c'è un'elezione in vista, l'AGCOM è tenuta a emanare una delibera in cui indica le modalità di applicazione della normativa vigente sulla *par condicio*. In quella specifica situazione elettorale, per la prima volta nella delibera AGCOM, pubblicata prima delle elezioni politiche del 2022, compare uno specifico articolo, l'articolo 28, dedicato alla campagna politica svolta sulle “piattaforme per la condivisione di video e social network”. C'è, quindi, un'attenzione specifica, per lo meno i social sono menzionati in uno specifico articolo della delibera AGCOM.

Il contenuto di questo articolo, però, non è che dica molto di più di quello che ci siamo detti fino a questo momento. Sia le piattaforme di condivisione video sia i social network – che per altro spesso sono anche piattaforme

di condivisione di video, perché ovviamente attraverso i social vengono diffusi anche i video, quindi le due categorie un pochino si sovrappongono – devono rispettare le disposizioni di legge in relazione alla comunicazione istituzionale delle pubbliche amministrazioni, cioè, come dicevamo prima, diffondere solo messaggi indispensabili per l'assolvimento delle funzioni dell'ente e in forma impersonale e non diffondere i risultati dei sondaggi nei 15 giorni precedenti il voto. In generale, poi, c'è un richiamo al fatto che questi intermediari digitali sono tenuti a rispettare le regole prodotte dall'Unione europea in relazione al contrasto dello hate-speech e in relazione al contrasto della disinformazione.

Qui introduciamo l'altro attore importante che sta intervenendo in questi ultimi anni, che è appunto l'Unione europea. L'Unione europea in precedenza non si è occupata moltissimo di comunicazione politica, ma ultimamente lo ha fatto di più. Ha iniziato a farlo di più rendendosi conto della pericolosità dell'impatto che certi fenomeni diffusi via internet hanno sull'opinione pubblica in generale, sulla diffusione di idee politiche e non politiche e sulla costruzione dell'opinione pubblica nel suo complesso. Ha cominciato a farlo ancora più intensamente soprattutto in vista delle elezioni europee del 2019. Ha creato un gruppo di lavoro per questo e una serie di regole finalizzate a rendere la campagna per le elezioni europee del 2019 il più democratica e trasparente possibile.

Il problema è che è molto difficile per l'Unione europea imporre delle regole sulla materia della libertà di espressione, che tradizionalmente è uno dei capisaldi del diritto costituzionale degli Stati membri e quindi abbastanza intangibile, se non in casi limite. È anche difficile, per non dire impossibile, per l'Unione europea intervenire sulla regolamentazione dei comportamenti degli intermediari digitali, a meno di non cambiare il quadro normativo vigente.

Il quadro normativo vigente cambierà da febbraio 2024, ma per adesso abbiamo avuto la regolamentazione che si basa sulla direttiva europea sul commercio elettronico, cioè la direttiva 2000/31/CE. Pure quella risale al 2000, quindi parliamo sempre di vent'anni fa. Questa direttiva partiva dal presupposto che, per favorire lo sviluppo in generale dei servizi via internet di qualsiasi tipo, gli intermediari digitali, cioè coloro che forniscono servizi via internet, per semplicità le piattaforme digitali, non sono responsabili per i contenuti diffusi dall'utente.

Queste piattaforme in linea di principio sarebbero neutrali. Si presuppone che non sappiano che tipo di contenuti mette in giro l'utente. Semplice-

mente permettono all'utente di avere uno spazio per potersi esprimere via internet: una finzione, oggi, ma forse nel 2000, quando è stata emanata la direttiva, non era una finzione. Oggi lo è perché, come abbiamo visto prima, attraverso algoritmi estremamente sofisticati le piattaforme digitali sanno assolutamente tutto quello che l'utente fa via internet. Quindi, non è affatto vero che non sono informate.

Però, dato il (finto) presupposto della neutralità del fornitore del servizio via internet, era impossibile regolamentare ciò che le piattaforme facevano e obbligare queste piattaforme a controllare i contenuti con regole vincolanti. Quindi, l'Unione europea ha puntato sull'autoregolamentazione. Come forse sapete, nel 2016 è stato varato un codice di condotta per contrastare lo hate-speech, con cui si chiede alle piattaforme digitali di mettere in atto una serie di misure di monitoraggio e di segnalazione dei contenuti che contengono odio e di permettere agli utenti di segnalarli ed eventualmente di rimuoverli. L'odio è una parte importante della comunicazione politica di un certo tipo.

Nel 2018 la stessa cosa è stata fatta sulla disinformazione. Anzi, è stata fatta in modo anche più rafforzato, perché il Codice di buone pratiche contro la disinformazione è stato rafforzato nel 2022. Anche qui, senza entrare troppo nel dettaglio, c'è una serie di misure, che però sono volontarie. Le piattaforme digitali, quelle che vogliono, quelle che hanno aderito a questi codici, e non sono neanche tutte – sono una buona parte delle più importanti, ma non sono tutte – sarebbero tenute volontariamente ad attuarle per contrastare, in questo caso, la disinformazione.

Fra tutti i vari principi di questo Codice contro la disinformazione ce n'è uno in particolare che riguarda la trasparenza della pubblicità politica. Una delle possibili fonti di contrasto alla disinformazione è rendere trasparente la pubblicità politica, rivelando chi è il committente e soprattutto chi è il destinatario, cioè che tipo di algoritmi vengono utilizzati per identificare il destinatario. Siamo nell'ambito soltanto della volontaria cooperazione delle piattaforme digitali e sorvolo sugli altri obblighi. Però, ultimamente le cose stanno cambiando.

Ultimamente le cose stanno cambiando perché l'attuale Commissione europea, presieduta da Ursula von Der Leyen, sta portando avanti un'azione estremamente decisa per riaffermare la cosiddetta sovranità digitale europea a tutto tondo, non solo nella comunicazione politica. Il percorso che la Commissione europea sta perseguendo è quello di dire che le piattaforme digitali e i fornitori di servizi digitali non sono più liberi di fare quello che

vogliono nel mercato digitale. L'Unione europea è un soggetto che li regola e li regola anche al di sopra degli Stati nazionali. Quindi, la sovranità digitale si esercita e sui gestori delle piattaforme e sugli Stati nazionali. Qualora essi avessero voglia di emanare delle regole personali nazionali in questo ambito, sarebbero bloccati dall'intervento dell'Unione europea o comunque potrebbero farlo solo nei limiti e in linea con l'intervento dell'Unione europea.

Questo percorso è iniziato in vari campi. Uno di questi è il campo dei servizi digitali. Il Regolamento sui servizi digitali è stato approvato ed entrerà in vigore il 17 febbraio 2024. In questo Regolamento sono contenute delle regole, che saranno vincolanti per tutti, circa la trasparenza della pubblicità, di qualunque forma di pubblicità: non specificamente quella politica, però non esclusa quella politica. Committente, destinatario, fondi spesi, algoritmi utilizzati per individuare il destinatario, tecniche di profilazione eventualmente utilizzate sono tutte cose che dovranno essere rese trasparenti, addirittura in un pubblico registro accessibile a tutti.

Il Regolamento dei servizi digitali divide i prestatori di servizi a seconda della loro dimensione. Le piattaforme di grandi dimensioni, quelle che si rivolgono, se non ricordo male, a più di 40 milioni di utenti nel territorio dell'Unione, sono tenute ad obblighi ancora più specifici per quanto riguarda una serie di cose, tra cui la trasparenza della pubblicità.

L'ultimo passo di questo percorso è un passo che si sta compiendo. Vi accennava prima il Presidente del Consiglio regionale nel suo intervento di apertura. È in lavorazione un nuovo Regolamento europeo che riguarderà precisamente la trasparenza della pubblicità politica. Si auspica di concludere i lavori e che questo Regolamento possa essere approvato ed entrare in vigore in tempo per le elezioni del Parlamento europeo del 2024. Attualmente siamo in corso d'opera. Probabilmente ci saranno alcune modifiche rispetto alla proposta originaria presentata dalla Commissione europea, però innanzitutto in questo Regolamento c'è una cosa nuova, cioè la definizione di pubblicità politica.

Pensiamo che finora tutta la normativa italiana ha parlato di propaganda elettorale e non di pubblicità politica. Tecnicamente parlava di propaganda elettorale senza che da nessuna parte fosse scritto che cosa sia la propaganda elettorale. Se non altro, il Regolamento europeo dà una definizione. Non parla più di propaganda elettorale, parla di pubblicità politica e dà la definizione che vedete, cioè la pubblicità fatta da, per, in favore, contro un attore politico o la pubblicità finalizzata a influenzare l'esito di un referen-

dum. Sono in realtà coloro che diffondono il messaggio, gli stessi committenti, che nel Regolamento europeo sono chiamati sponsor, con una chiara assonanza all'ambito del marketing, a dover auto-dichiarare che si tratta di una pubblicità politica.

In particolare, questo Regolamento si applicherà alla pubblicità politica a pagamento. Quindi, attenzione alla differenza: una cosa è l'esponente politico che commissiona un messaggio, chiede al servizio digitale o alla piattaforma digitale di diffonderlo e per questo paga. Paga, cioè, un inserzionista pubblicitario affinché distribuisca quel tipo di pubblicità, esattamente come si fa con la pubblicità commerciale. È a questo tipo di messaggi che viene destinato il Regolamento.

Resta fuori l'altra grande forma di comunicazione politica, quella in qualche modo "informale", cioè il video del politico su TikTok alla festa di compleanno, al mare, alla sagra o in altre situazioni simili. Queste sono forme di comunicazione politica indiretta, che comunque però possono servire a conquistare e "fidelizzare" potenziali elettori, ma questa cosa non è prevista dal Regolamento. Per questo dobbiamo aspettare, però c'è un passettino in avanti. La pubblicità politica, quella ufficiale, quella pagata, quella distribuita a pagamento, sarà oggetto di queste norme.

Il Regolamento chiederà che questa pubblicità sia resa trasparente, perché bisogna rendere pubblico chi è lo sponsor, oltre ovviamente a qualificarla come pubblicità politica, e che sia accompagnata da un avviso di trasparenza che contiene una serie di informazioni. Le informazioni sono queste: identità dello sponsor, dati di contatto, periodo durante il quale la pubblicità verrà mostrata, le informazioni sull'importo speso, l'indicazione delle elezioni o del referendum per cui è stato predisposto il messaggio, il link a un eventuale registro online di pubblicità politica, a cui sono tenute soprattutto le piattaforme di grandi dimensioni, modalità per permettere agli utenti di segnalare messaggi di pubblicità politica potenzialmente illeciti, perché, per esempio, violano questo famoso divieto di diffusione dei sondaggi o sono comunicazioni istituzionali che non rispettano i limiti dell'articolo 9 o sono messaggi che contengono odio o sono messaggi di disinformazione. Quindi l'utente dovrebbe poterli segnalare.

I prestatori di servizi di pubblicità, cioè coloro che distribuiscono la pubblicità, devono tenere un registro con tutte le informazioni. Gli editori devono anch'essi rendere trasparenti talune informazioni, soprattutto se, per caso, utilizzano servizi di targeting o di amplificazione. A questi registri e a queste informazioni deve poter accedere una serie di soggetti, che sono au-

torità pubbliche, ricercatori, rappresentanti di organizzazioni della società civile, osservatori elettorali. Sono informazioni che devono poter essere accessibili, perché altrimenti tenerle non servirebbe a niente.

Poi c'è la grande questione, quella su cui si discute un po' di più. Se questo Regolamento entrerà in vigore, nella pubblicità politica sarà vietato il cosiddetto microtargeting, cioè la profilazione dell'utente basata sulle informazioni che noi siamo abituati a chiamare "dati sensibili". Oggi non si chiamano più così, perché la denominazione normativa è cambiata, ma quei dati che rivelano l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, le opinioni politiche eccetera non potranno più essere utilizzati. Questa è la cosa più rilevante.

Il problema vero è chi dovrà controllare tutto questo. Dovrebbero essere allestite a livello nazionale delle apposite autorità o potenziate le autorità esistenti, a cui dovranno essere dati i mezzi per controllare. Anche l'entità e la qualità delle sanzioni dovrà essere decisa a livello nazionale. Abbiamo, quindi, ancora il punto interrogativo, vediamo cosa succederà.

Stampato nel mese di maggio del 2023  
dalla Stamperia del Consiglio regionale



