



EDITORIALE – 23 GENNAIO 2019

Social network, formazione del  
consenso, istituzioni politiche:  
quale regolamentazione possibile?

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza - Università di Roma



# Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?\*

**di Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza - Università di Roma

1. 25 anni fa, nel 1994, irrompeva sulla scena politica nazionale Silvio Berlusconi con le sue televisioni. Ciò avveniva all'esito di una lunga vicenda, iniziata nel 1989 con il crollo del Muro di Berlino e il disfacimento dell'impero sovietico, proseguita a livello nazionale con i referendum elettorali del 1991 e del 1993, con le indagini di Mani Pulite, che scopero - in maniera spesso violenta e strumentale - diffuse prassi corruttive legate al finanziamento dei partiti, con la recrudescenza degli attacchi della mafia. Il sistema politico nato dopo la guerra, consacrato dalla Resistenza e dalla Costituzione repubblicana del 1948, fu travolto da questa sequenza di eventi. In questo ribaltamento, la televisione giocò un ruolo cruciale: e il sistema televisivo di quegli anni era basato su un duopolio tra la televisione pubblica e le televisioni di Berlusconi, duopolio che, pur dopo le profonde trasformazioni, continua ancora oggi a connotare il sistema televisivo italiano.

La cultura politica tradizionale, formatasi nelle sezioni di partito, nei comizi e sulla carta stampata e che fino a poco tempo prima aveva discusso sulla terza rete Rai e sulla televisione a colori, ne fu stravolta, imbambolata, non capì cosa stava succedendo e una paradossale semialleanza, costruita da Berlusconi, e diversamente strutturata tra Nord (dove si presentavano insieme Forza Italia e Lega Nord) e Sud (dove l'alleanza si basava sul rapporto tra Forza Italia e l'MSI-Alleanza nazionale), vinse le elezioni del 1994 contro quella che veniva chiamata "gioiosa macchina da guerra", costruita intorno al Partito democratico della sinistra, erede del vecchio PCI.

Un pezzo di quella strana alleanza, che già allora rispondeva al nome della Lega (allora Nord), rimase fedele per pochi mesi e già alla fine dell'anno la rovesciava, alleandosi con altri partiti, che erano usciti sconfitti da elezioni costruite su sistemi parzialmente maggioritari. Poco dopo si tenevano 10 referendum, tra i quali tre sulle televisioni, e importanti elezioni regionali e locali. Le elezioni politiche non erano

---

\* Il testo si basa sulla relazione svolta al Convegno Internazionale di Studi sul tema "70 anni della Costituzione", Università degli Studi di Salerno, 30 novembre – 1 dicembre 2018.

ancora fissate, ma si sapeva che quel “ribaltone” (fu allora che nacque quell’orribile definizione) non avrebbe potuto tenere a lungo.

Il tema era allora, nel 1995, come si sarebbe potuto affrontare lo strapotere di una parte politica sui nuovi mezzi di comunicazione di massa. Il *latinorum* - come sempre nel nostro paese - venne in soccorso e il governo Dini adottò un decreto legge, immediatamente firmato dal Presidente della Repubblica, che istituiva la cosiddetta *par condicio*, imponendo una rigorosa parità di tempi nelle presenze televisive delle forze politiche.

Per inciso, il decreto legge colpiva anche i referendum, che si sarebbero svolti quasi tre mesi dopo e i promotori impugnarono il testo con un conflitto di attribuzioni davanti alla Corte, che respinse la questione per quanto riguardava le elezioni, ma la accolse per quanto riguardava i referendum (sent. 161 del 1995, in cui chi scrive difendeva i promotori del referendum). La mancata applicazione della *par condicio* ai referendum permise a Berlusconi di schierare le sue televisioni contro i quesiti abrogativi proposti nei referendum televisivi, quesiti che alla fine non ottennero la maggioranza dei voti per giungere alla cancellazione di alcune norme che permettevano il possesso di tre reti e tetti molto alti di pubblicità.

2. Negli ultimi anni la cultura politica del mondo occidentale democratico è stata clamorosamente travolta dall’avvento dei social network: la possibilità di far circolare gratuitamente informazioni senza la mediazione dei tradizionali operatori della comunicazione ha totalmente cambiato le carte in tavola nel dibattito politico. E gli attori politici e culturali tradizionali non si sono accorti che, nell’apparente vuoto sociale di una comunicazione pubblica disintermediata, si inserivano nuovi operatori in grado di creare meccanismi di consenso nei social e attraverso di essi, sfruttando maglie e connessioni che solo qualche anno fa sembravano innocue, veicolando messaggi semplici, schematici, di immediata comprensione, a prescindere dalla loro fondatezza. Qui nascono i fantomatici algoritmi, che si sono rivelati in grado di diffondere informazioni, false o vere che fossero, e hanno permesso di orientare l’opinione pubblica di massa, di creare egemonia e, alla fine, di far vincere le elezioni, cioè il vecchio, tradizionale e ineliminabile strumento della democrazia rappresentativa, a chi in realtà questo strumento cercava e cerca tuttora di aggirare.

Anche in Italia il referendum costituzionale del dicembre 2016 e ancora più le elezioni del marzo 2018, al cui esito - come nel 1994 si è formato un governo basato sull’alleanza tra un partito che ha vinto al Nord e uno che ha vinto al Sud - ha visto lo sconvolgente impatto dei social network sui meccanismi di formazione del consenso politico. Viviamo ormai in una bolla informativa. Facebook ha in Italia 31 milioni di utenti. I dati su Whatsapp sono segreti, ma si può immaginare ogni utente telefonico abbia un’utenza Whatsup. Instagram, Telegram, Messenger sono mezzi di comunicazione continuamente usati,



che hanno inciso drammaticamente sulle ultime campagne politiche, in Italia e nel mondo. È facile prevedere che lo stesso succederà nella prossima campagna per le elezioni europee.

3. Indietro, purtroppo o per fortuna, non si torna. Si possono stringere le regole, fissare paletti più severi per il rispetto della *privacy*, impedire la circolazione incontrollata delle informazioni personali, responsabilizzare gli operatori dei social network (da Google a YouTube e agli altri OTT, da Facebook a WhatsApp, da Instagram a Telegram, da Viber alle mille altre diavolerie che potranno essere inventate). Ma la strada per la creazione del consenso, presupposto non aggirabile per il funzionamento degli ordinamenti democratici, non tornerà più ai comizi in piazza del dopoguerra, ma nemmeno alla carta stampata o alle televisioni tradizionali. Certo, la presenza sul territorio o sui giornali o sugli schermi televisivi non potrà essere abbandonata, ma da lì non passerà più la formazione delle opinioni pubbliche. Nel 1994 sulla televisione fu abbastanza facile intervenire: affianco a previsioni qualitative, si imposero standard quantitativi, si impose la *par condicio* e si adottarono meccanismi importanti di controllo della presenza dei politici sugli schermi.

L'art. 7 del Testo Unico dei servizi media, frutto di una riflessione imperniata sulla crucialità della libertà di informazione, è molto chiaro. Recita la disposizione che l'attività di informazione (mediante servizio di media audiovisivo o radiofonico) costituisce un servizio di interesse generale. E prosegue affermando che “la disciplina dell'informazione radiotelevisiva, comunque, garantisce: a) la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni; b) la trasmissione quotidiana di telegiornali o giornali radio da parte dei soggetti abilitati a fornire contenuti in ambito nazionale o locale su frequenze terrestri; c) l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge; d) la trasmissione dei comunicati e delle dichiarazioni ufficiali degli organi costituzionali indicati dalla legge; e) l'assoluto divieto di utilizzare metodologie e tecniche capaci di manipolare in maniera non riconoscibile allo spettatore il contenuto delle informazioni”.

Non tutto può essere trasportato nel mondo dei social, certo. Ma oggi il tema è se si possono applicare anche ai nuovi social controlli e regole simili a quelli che valgono per la carta stampata e per la televisione. Sulle nuove piattaforme televisive (Netflix, Dazn, Vodafone Tv) qualche regola di comportamento può essere raccomandata e forse anche imposta, sempre che non vi siano adeguamenti volontari. Ad esempio, si potrebbe pensare che se queste piattaforme vogliono trasmettere propaganda politica, nella fase preelettorale debbano esservi offerte paritariamente rivolte a tutte le forze politiche. Qualcosa del genere potrebbe essere pensato anche per gli OTT come YouTube. Principi di parità di trattamento devono

valere anche per Facebook, cui - in ragione del suo ruolo di spazio pubblico - si potrebbe chiedere un maggiore controllo sui contenuti e parità di trattamento nella distribuzione di spazi gratuiti. Più difficile intervenire su mezzi di comunicazione *one to one* come whatsapp (il tetto all'invio di messaggi a gruppi di utenti va in questa direzione, ma può essere facilmente aggirato), telegram e Instagram.

4. Occorre in verità pensare a una strategia di intervento intorno a quattro linee principali, che potrebbero sintetizzarsi in questo modo:

- a. Anche le culture politiche tradizionali devono occupare i social network e familiarizzarsi con il loro uso (che non vuol dire incontrollata diffusione di ogni banale messaggio, bensì comprensione delle regole della comunicazione via social);
- b. È necessario rafforzare i meccanismi, anche autoritativi (Agcom, Garante privacy, Agcm) di controllo dei contenuti e delle fake news;
- c. Vanno fissate, da parte della Agcom, di regole di comportamento, relative almeno alla garanzia di parità di trattamento dei soggetti politici nella acquisizione di spazi;
- d. I contenuti, e le modalità di trasmissione, dei messaggi devono essere adeguati ai nuovi strumenti.

La contraddizione, comunque, rimarrà tutta. Come dimostrano plasticamente questi ultimi mesi, la politica deve comunque sapere che, per parlare massivamente al popolo dei social bisogna sapersi collocare al loro livello di soglia di attenzione, e bisogna disporre di contenuti facilmente veicolabili quasi in forma di pillole, di una forma grafica e estetica accattivante e soprattutto di un leader visibile e riconosciuto. La ricerca del consenso è connaturale a tutti gli assetti democratici, ma, nell'exasperazione provocata dai social, competenze, capacità organizzative, responsabilità controllo dei risultati (la cd. *accountability*) rischiano di passare in secondo piano, ovvero la loro verifica è possibile solo in tempi medio-lunghi, in realtà incompatibili con il corretto funzionamento del sistema democratico. Le conseguenze sono tuttavia molto gravi: da un lato, la continua ricerca di un consenso immediato spinge ad azioni di cui non vengono adeguatamente verificate le conseguenze, politiche, istituzionali, economiche, che ne possono derivare; dall'altra, il nostro sistema politico - ma questo vale ormai per molti sistemi europei - continuerà ad essere di fronte ad una esasperata volatilità del consenso, per cui i picchi raggiunti da partiti e movimenti possono dissolversi nel giro di pochi anni, se non mesi, spostandosi massivamente da una parte o dall'altra di un'offerta politica sempre più instabile e precaria.

Si preannunciano, in verità, mesi sicuramente interessanti, ma probabilmente anche molto difficili.