



GIOVANNI TARLI BARBIERI*

QUALE FUTURO PER LA *PAR CONDICIO*? ALCUNE OSSERVAZIONI SPARSE A COMMENTO DI G. LASORELLA, *LA «PAR CONDICIO» TELEVISIVA REVISITED: AFFINAMENTI ED INNOVAZIONI IN UN CONTESTO IN TRASFORMAZIONE*

SOMMARIO: 1. La rilevanza costituzionale, sottovalutata a livello politico, della legislazione elettorale di contorno. – 2. La legge sulla *par condicio* come parte della legislazione di contorno e i suoi rapporti con la normativa elettorale in senso stretto. – 3. La *par condicio* tra presente e futuro.

1. La rilevanza costituzionale, sottovalutata a livello politico, della legislazione elettorale di contorno

Il lavoro di Giacomo Lasorella offre una grande quantità di spunti relativamente ai nodi problematici e all'applicazione della legge n. 28 del 22 febbraio 2000 che costituisce un capitolo fondamentale della c.d. 'legislazione elettorale di contorno'. Come è noto, essa può essere definita, si potrebbe dire 'in negativo', come quella vasta ed eterogenea normativa che non attiene «alla attribuzione della capacità di partecipare in maniera attiva e passiva al procedimento per la presa di decisioni collettive del Corpo elettorale ed al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi»¹.

È un dato di comune evidenza che in generale, diversamente da quanto è avvenuto con riferimento ai sistemi elettorali in senso stretto, la legislazione di contorno non è stata valorizzata dal sistema politico; e ciò perché, come giustamente è stato sostenuto, sono i sistemi elettorale la fonte della sua legittimazione.

Eppure, come giustamente è stato osservato, la legislazione elettorale di contorno è «almeno altrettanto essenziale, ai fini del mantenimento del sistema democratico e altresì allo scopo di sagomare il quadro politico, rispetto al sistema elettorale in senso stretto»². Nonostante ciò, a fronte di un dibattito, talvolta acceso e comunque mai sopito nell'ultimo

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Firenze.

¹ F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di Diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, 295.

² N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione "di contorno"*, 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, Cedam, 2011, 431.

trentennio, su possibili riforme del sistema di elezione delle Camere³, la legislazione di contorno sul piano politico è stata ‘declassata’ «quasi che si trattasse di questioni di natura prevalentemente tecnica, da considerarsi marginali nella complessiva economia dei sistemi elettorali»⁴.

In questo senso, la normativa sulla *par condicio* costituisce solo una parziale eccezione: è vero, infatti, che l’approvazione della l. n. 28/2000 fu assai tormentata, vista la forte opposizione dei gruppi di centro-destra⁵, ma è altresì vero che i suoi contenuti fondamentali risultano oggi ormai acquisiti e accettati dalle forze politiche⁶.

Questa sottovalutazione, unita alla tradizionale ritrosia dei partiti a regolare loro stessi e al mutato clima politico⁷, contribuisce a spiegare il fatto che solo a partire del 1993 il legislatore si è progressivamente incamminato sulla strada della disciplina dell’uso dei mezzi di comunicazione nel periodo elettorale⁸, prima con la legge ‘Ciaffi’ di riforma del sistema di elezione dei Sindaci e dei Consigli comunali⁹ e quindi con la legge n. 515 del 10 dicembre 1993 che ha recato una disciplina delle campagne elettorali, comprensiva della propaganda elettorale, delle spese elettorali, del finanziamento dei partiti.

Senza in questa sede poterne indagare i contenuti, tale legge, per così dire, è nata morta, poiché del tutto insufficiente proprio nella disciplina delle emittenti private e della *par condicio*, soprattutto nei periodi non elettorali. Anzi, essa è stata definita una sorta di «colabrodo»¹⁰, soprattutto con riferimento all’apparato sanzionatorio (declinato in termini generici e imprecisi e assai tenue sul piano quantitativo) e alla tempistica dell’irrogazione, destinata a concludersi dopo lo svolgimento delle elezioni. A ciò si aggiunga l’applicazione della legge nei soli trenta giorni precedenti le elezioni, la previsione di un apparato amministrativo in applicazione della legge del tutto insufficiente e l’assenza di poteri cautelari a tutela della *par condicio* in capo al Garante per la radiodiffusione e l’editoria¹¹.

³ Tanto che si è parlato di un ipercinetismo in materia elettorale: F. LANCHESTER, *La corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in questa *Rivista*, n.1/2017, 6 ss.

⁴ N. LUPO, *Considerazioni conclusive*, cit., 421.

⁵ È sufficiente ricordare l’intervento dell’on. Berlusconi in sede di dichiarazioni di voto finale sul disegno di legge: «Alla fine di un percorso parlamentare segnato da gravi irregolarità il risultato è una legge incostituzionale, liberticida, antistorica e illiberale che imbavaglia l’opposizione e distorce così le scelte degli elettori. [...] È una legge anticostituzionale e liberticida, perché vieta alle forze politiche l’uso del più moderno e diretto mezzo di informazione di massa e lo fa proprio in campagna elettorale, quando il bisogno di comunicazione tra politica e cittadini è quanto mai indispensabile. È una legge antistorica e distorsiva della volontà popolare, perché la libertà del dibattito è inseparabile dalla libertà di scegliere il mezzo migliore con cui comunicare il proprio pensiero; una legge che va nella direzione opposta rispetto alla costruzione di quel bipolarismo che, a parole, non vi stancate mai di invocare»: Camera dei deputati, XIII legislatura, Seduta n. 665 del 3 febbraio 2000, res. sten., 94.

⁶ Lasorella afferma giustamente che i soggetti politici «hanno fatto propria una sorta di “cultura” della *par condicio*, indipendentemente dal fatto che si trovino al ricoprire il ruolo di forza di maggioranza o di forza di opposizione»: G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited: affinamenti ed innovazioni in un contesto in trasformazione*, 3.

⁷ C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l’omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in *Quaderni dell’Osservatorio elettorale*, n. 51/2004, 38.

⁸ Interessanti considerazioni sul punto sono rinvenibili in G. GARDINI, *Libertà vs eguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, in R. D’ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, 198 ss.

⁹ Art. 28 ss., l. 81/1993, sui cui contenuti, per tutti, M. GOBBO, *La propaganda politica nell’ordinamento costituzionale. Esperienza italiana e profili comparatistici*, Padova, Cedam, 1997, 198 ss.

¹⁰ C. CHIMENTI, *Il governo dei professori: cronaca di una transizione*, Firenze, Passigli, 1994, 61.

¹¹ G. GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali*, Padova, Cedam, 1996, 283 ss.

L'immediata correzione di questi evidenti limiti della legge, a maggior ragione dopo la 'discesa in campo' di Silvio Berlusconi, non fu possibile a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Non è però da escludere che il Governo Ciampi avesse pensato a una tale eventualità, e quindi a un possibile decreto-legge di modifica¹². Come è noto, il dibattito sulle modifiche alla l. n. 515/1993 continuò, ed anzi si amplificò nella XII e nella XIII legislatura con l'adozione prima dei c.d. 'decreti Gambino' e quindi della l. n. 28/2000¹³.

In tal modo, però, il legislatore ha finito per disancorare la disciplina della propaganda elettorale da quella del finanziamento (che poi ha seguito strade tortuose e discutibili, culminate nell'approvazione del decreto-legge n. 149 del 28 dicembre 2013 che ha eliminato i contributi finanziari diretti ai partiti). Tale scelta ha determinato il venir meno dell'unitarietà di fondo che contraddistingueva la l. n. 515/1993, che appare necessaria poiché sono evidenti «profondi legami che avvincono le forme di manifestazione del pensiero elettorale ai costi richiesti per la realizzazione di tale attività»¹⁴.

2. La legge sulla par condicio come parte della legislazione di contorno e i suoi rapporti con la normativa elettorale in senso stretto

Anche alla luce delle considerazioni espresse nel paragrafo precedente, si può affermare che la disciplina della campagna elettorale e della comunicazione politica «può essere considerata, per importanza, alla stregua delle leggi elettorali e delle norme costituzionali», poiché con le leggi in materia sono stabiliti gli «elementi minimi indispensabili di 'convivenza' all'interno della dialettica politico-elettorale»¹⁵.

In questo senso, la disciplina dei rapporti tra politica e radiotelevisione è stata ritenuta costituzionalmente necessaria¹⁶. Da questo punto di vista, è appena il caso di ricordare la giurisprudenza costituzionale, a cominciare da una risalente pronuncia (sent. 48/1964) nella quale la Corte, con riferimento alla disciplina degli spazi dedicati alle affissioni elettorali di cui alla legge n. 212 del 4 aprile 1956, parlò dell'esigenza di non favorire le formazioni più forti sul piano politico e soprattutto economico e indirettamente alluse all'esigenza di tutelare il diritto dei cittadini a ricevere un'informazione equilibrata. Negli anni Novanta si è poi radicata una giurisprudenza che, da un lato, ha affermato che i mezzi di informazione di massa sono tenuti alla parità di trattamento nei confronti dei soggetti politici (Corte cost.,

¹² C. CHIMENTI, *Il governo dei professori*, cit., 62-63.

¹³ Sul punto, per tutti, R. BORRELLO, A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico in Italia*. Vol. I. *Premesse generali e di diritto comparato. La disciplina dei periodi ordinari*, Rimini, Maggioli, 2019, 95 ss.

¹⁴ G. GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali*, cit.

¹⁵ R. ZACCARIA, *La par condicio nelle competizioni elettorali in Italia: un tema controverso*, in G.C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALE, E. GRIGLIO (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, cit., 27.

¹⁶ R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione*. Vol. I. *Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Torino, Giappichelli, 2007, 25 ss.

sent. n. 161/1995)¹⁷, e, dall'altro, ha ricondotto ai principi fondanti della nostra democrazia la libertà dell'opinione pubblica, «in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale» (Corte cost., sent. n. 112/1993). La Corte ha allora inquadrato come 'imperativo costituzionale' il fatto che il diritto all'informazione, garantito dall'art. 21 della Costituzione «venga qualificato e caratterizzato, tra l'altro, sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie -così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti- sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata» (Corte cost., sent. n. 112/1993)¹⁸.

Ancora più chiaramente, nella sent. n. 155/2002, riferita proprio alla l. n. 28/2000, la Corte ha affermato che «il diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino appare dunque, alla luce delle ricordate pronunce, tutelato in via prioritaria soprattutto in riferimento a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli [...] alla “pari visibilità dei partiti”, quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico»¹⁹.

In tal modo, la Corte ha assegnato, in forza del diritto all'informazione dei cittadini *ex art. 21 Cost.*, alla materia politico-elettorale uno statuto particolare e privilegiato²⁰, nonostante alcune perplessità espresse da una parte della dottrina, pure in linea di principio favorevole ai contenuti della l. n. 28/2000²¹. Rileva inoltre il combinato disposto degli artt. 1 e 48 Cost., trattandosi di assicurare la necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica e la libertà di voto, intesa come formazione di un libero convincimento da parte degli elettori²².

¹⁷ P. CARNEVALE, *Decreto-legge all'origine di un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato? Il sì della Corte costituzionale nella sent. 161 del 1995. Spunti di riflessione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997, 143 ss.

¹⁸ Per tutti, M. RAMAIOLI, *Strumenti giuridici per il governo radiotelevisivo*, in *Foro amm.*, 1993, 2005 ss.

¹⁹ *Considerato in diritto*, n. 2. Su tale pronuncia, cfr., per tutti, O. GRANDINETTI, «Par condicio», *pluralismo e sistema televisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario e tecnologico in evoluzione*, in *Giur. cost.*, 2002, 1315 ss.; L. VESPIGNANI, *La disciplina sulla par condicio al vaglio della Corte costituzionale: una funzionalizzazione della libertà d'antenna?*, in *Dir. informazione e dell'informatica*, 2002, 769 ss.

²⁰ Così, O. GRANDINETTI, *Par condicio*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, 4074.

²¹ Così, ad esempio, si sono espresse perplessità con riferimento ai contenuti della legge (in particolare, quelli, assai dettagliati, relativi ai messaggi autogestiti) che si sostanziano in limiti e divieti a tutela dell'interesse dell'elettore a non essere suggestionato (o a non esserlo eccessivamente) dai messaggi politico-elettorali, il cui fondamento costituzionale è stato ritenuto dubbio: «E infatti, mentre da un lato appare difficile negare che l'elemento della suggestionabilità sia presente, seppure in misura diversa, in ogni forma di comunicazione politica, dall'altro, quando la Costituzione allude alla necessaria genuinità dell'espressione del voto è per affermarne la segretezza, con tutte le conseguenze che ciò comporta in ordine alle concrete modalità di esercizio del medesimo, ma non per proteggere l'elettore da un suo supposto stato di minorità rispetto a messaggi di propaganda politica, più o meno suggestivi»: P. CARETTI, A. CARDONE, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era dell'intelligenza artificiale*, Bologna, Il Mulino, 2024, 181. Sul punto, cfr. anche M. MANETTI, *La propaganda politica nel mezzo radiotelevisivo*, in A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21*, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2006, 761 ss.

²² Alcuni spunti in questo senso possono trarsi dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo richiamata in R. BORRELLO, A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive*, cit., 34 ss.

A queste considerazioni si deve poi aggiungere la rilevanza di tale disciplina anche per l'Unione europea, nell'ottica della tutela dello Stato di diritto²³; è sufficiente richiamare, oltre ai più recenti sviluppi normativi richiamati nel par. 6 del lavoro di Lasorella, le relazioni annuali della Commissione europea sullo Stato di diritto: in particolare, in quella relativa al 2024 si esprimono preoccupazioni relative all'attuazione della l. n. 28/2000 con riferimento alle elezioni europee svoltesi nello stesso anno²⁴.

Il lavoro di Lasorella, in particolare nell'ultima parte (par. 5), insiste poi sul rapporto (rilevante in una serie di importanti decisioni dell'Agcom) tra la disciplina della *par condicio* e i sistemi elettorali in senso stretto.

Tale rapporto è in qualche misura biunivoco; da un lato, la *par condicio* risente, anche nella sua applicazione, dei contenuti delle leggi elettorali: da qui, il divieto dell'unico confronto tra i *leaders* del PD e di FDI alla vigilia delle elezioni politiche del 2022 e delle elezioni europee del 2024, opportunamente motivata dall'Agcom nel secondo caso dal fatto che un sistema elettorale interamente proporzionale non avrebbe consentito di attribuire alcun ruolo particolare a due formazioni politiche, nel primo caso dal fatto che la legge n. 165 del 3 novembre 2017 non «postula necessariamente che l'esito delle elezioni venga determinato dal confronto tra due liste o tra due coalizioni», mancando inoltre l'esplicitazione di un capo della coalizione (invece previsto nella legge n. 270 del 21 dicembre 2005²⁵).

Tuttavia, la l. n. 28/2000, così come altre leggi riferibili alla legislazione di contorno, è anche in grado di influenzare il rendimento dei sistemi elettorali; anche tale legge è stata infatti accusata, a ragione o a torto, di aver contribuito a favorire una frammentazione del sistema politico che le leggi Mattarella, allora in vigore, avevano cercato di arginare abbracciando una logica tendenzialmente maggioritaria: ed anzi una delle cause della proliferazione delle piccole formazioni politiche a partire dal 1994 è stata proprio quella del disallineamento tra la riforma dei sistemi elettorali e i contenuti della legislazione elettorale

²³ Sul punto, la letteratura è molto ampia: si veda, per tutti, V. ZAGREBELSKY, *L'Unione Europea e lo Stato di diritto. Fondamento, problemi, crisi*, in *Giustizia insieme.it*, 28 maggio 2021. Si vedano, inoltre, le considerazioni introduttive della Relazione generale sullo Stato di diritto nell'Unione europea: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2025 Rule of Law Report, The rule of law situation in the European Union*, rinvenibile in https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.

²⁴ In tale relazione si legge infatti che «i portatori di interessi si sono detti preoccupati per le nuove norme sul pari tempo di presenza in onda (par condicio) applicabili alle comunicazioni e alle informazioni politiche trasmesse dalla RAI durante le elezioni del Parlamento europeo del 2024, che consentirebbero ai candidati con un ruolo di governo di avere a disposizione più tempo in onda e di godere di maggiore visibilità rispetto ai candidati dei partiti di opposizione. Il governo ha dichiarato invece che le attività di monitoraggio dell'AGCOM assicurano il rispetto delle norme della par condicio e che non risulta che abbiano avvantaggiato candidati con ruoli di governo rispetto ad altri»: Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Relazione sullo Stato di diritto 2024. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia* che accompagna il documento «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni», *Relazione sullo Stato di diritto 2024. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea*, rinvenibile in https://commission.europa.eu/document/download/60d79a4f-49cd-4061-a18f-d3a4495d6485_it?filename=30_1_58066_coun_chap_italy_it.pdf, 28.

²⁵ Al punto da costringere la Corte costituzionale a precisare che la formale indicazione preventiva del capo della forza politica o della coalizione in una legge ordinaria «non è idonea a modificare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri» (sent. 262/2009, *considerato in diritto*, n. 7.3.2.3.1; nello stesso senso, sent. 23/2011, *considerato in diritto*, n. 5.2).

di contorno che avrebbe favorito quel «tradizionale “pluralismo estremo” che ha caratterizzato la nostra “prima Repubblica”»²⁶.

3. *La par condicio tra presente e futuro*

Il lavoro di Lasorella affronta alcune problematiche di fondo che dovrebbero interrogare innanzitutto il legislatore, anche se non ci si può nascondere che il contesto politico non sembra favorevole a un percorso di riforma o anche solo di aggiornamento della l. 28/2000; e ciò, in primo luogo, alla luce dello sviluppo delle tecnologie e degli strumenti digitali, che hanno reso la *par condicio* «ormai solo un aspetto di importanza ancora rilevante ma certamente decrescente, del sistema delle garanzie dei processi elettorali»²⁷.

Rinviando ai copiosi riferimenti dottrinali pubblicati nel lavoro di Lasorella, è sufficiente richiamare in questa sede una recentissima sentenza della Corte costituzionale nella quale si legge che «l’«ecosistema» dell’informazione è radicalmente mutato, risultando ora caratterizzato, a qualsiasi livello (locale, nazionale e globale), sia dall’eliminazione delle barriere di ordine tecnico alla moltiplicazione dei produttori e distributori di informazione sia dalla diminuzione dei costi economici inerenti a tali attività. [...] / È noto che la rete, in primo luogo, ha permesso la decentralizzazione della produzione di informazioni, per cui qualsiasi utente può immettere in essa notizie e diffonderle. In secondo luogo, ha favorito la moltiplicazione, specie in ambito locale, dei siti di informazione, che per operare non devono sopportare i costi che nell’era analogica erano legati alla creazione di un’emittente televisiva o radiofonica o alla stampa di un giornale. In terzo luogo, ha accresciuto la diffusione dei contenuti prodotti dai media tradizionali, che spesso sono facilmente reperibili nella stessa rete, perché presenti nella lista dei risultati offerti dai motori di ricerca al singolo utente e diffusi tramite i *social media* (dove possono essere agevolmente amplificati grazie ai noti meccanismi dei contatti, delle condivisioni e dei *like*). Infine, non va sottovalutato che la maggior parte delle persone si informa proprio attraverso la rete, così riducendosi il peso che hanno i media tradizionali nella formazione dell’opinione pubblica»²⁸ (Corte cost., sent. n. 44/2025).

Ciò detto, però, la televisione generalista è ancora fondamentale nelle dinamiche dei processi di comunicazione politica²⁹, come attestato, in particolare, da recenti rilevazioni statistiche³⁰. E d’altra parte, la moltiplicazione delle emittenti, a tutti i livelli territoriali, in

²⁶ S. MERLINI, *Governo e forma di governo nella proposta della Bicamerale dalla filosofia del discorso di Bayeux a quella del «patto della crostata»*, in M.P. CHITI, L. STURLESE (a cura di) *La riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1999, 74.

²⁷ G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited*, cit., 25.

²⁸ *Considerato in diritto*, n. 12.3.3.

²⁹ R. BORRELLO, A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive*, cit., 24.

³⁰ La televisione è ancora il mezzo maggiormente utilizzato come strumento informativo: risulta infatti ancora al primo posto nell’intero arco ventiquattro ore (ad eccezione del momento che precede il riposo notturno, quando viene sostituita dai *social network*, nella misura del 51,8%; anche in questa fascia oraria, peraltro, la televisione rimane comunque il secondo mezzo più utilizzato). I telegiornali rimangono la fonte di informazione più utilizzata dagli italiani (47,7%), cui si debbono aggiungere le televisioni *all news* (18,9%) (dati diversi sono rinvenibili solo per le fasce più giovani della popolazione): Censis, *20° rapporto sulla comunicazione. I media e la libertà*, Milano, Franco Angeli, 2025.

conseguenza dell'avvento del digitale terrestre, ha comportato sicuramente mutamenti significativi³¹, ma non tali da avere determinato il venir meno della maggiore rilevanza di RAI e Mediaset³². In questo senso, non appare ancora superata quella situazione di fatto che lo sviluppo tecnologico ma anche l'evoluzione del mercato potrebbe sostanzialmente modificare, rendendo possibile «una diversa “lettura” delle norme costituzionali e soprattutto una diversa interpretazione dei combinati disposti costituzionali»³³, cui pure la già richiamata Corte cost., sent. n. 155/2002 allude espressamente³⁴. Non solo, ma come è giustamente osservato nel lavoro in commento, i presupposti della *par condicio* si pongono ora in modo ancora più stringente con riferimento alle nuove piattaforme digitali, che si atteggiavano ormai come e veri e propri “poteri” «in una dimensione non solo privatistica ma anche costituzionale» (cfr. anche *infra*)³⁵.

Se quindi la l. n. 28/2000 ha ancora una ragion d'essere, a maggior ragione è opportuno interrogarsi sulla necessità di un aggiornamento della stessa, allo scopo di arginarne l'obsolescenza³⁶.

Sul punto, il lavoro di Lasorella offre una serie di preziose indicazioni che riprendono quelle contenute nella segnalazione dell'Agcom al Governo del luglio 2023, cui si rinvia³⁷.

In premessa, una riforma del genere non potrà rinnegare un modello di regolazione che lasci spazio a determinazioni attuative, in particolare in capo all'Agcom, che pure, nella vigenza della l. n. 28/2000, hanno suscitato dubbi con riferimento al rispetto del principio della riserva di legge in materia di libertà di manifestazione del pensiero, a maggior ragione laddove manchi un espresso conferimento di tali poteri normativi (o paranormativi) nella fonte primaria³⁸. In realtà, in un contesto di continua, tumultuosa evoluzione tecnologica e di crescente rilevanza della normativa eurounitaria è difficile rinunciare a un modello di legislazione di principio, che lasci spazi di intervento normativo a organi, come l'Agcom, «svincolati dal circuito politico-partitico e proprio per questo ritenute maggiormente idonee

³¹ Quantomeno con riferimento al fatturato, il duopolio Rai-Mediaset appare ridimensionato: O. GRANDINETTI, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi più recenti*, in M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Il diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Modena, Mucchi, 2019, 202.

³² G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited*, cit., 5.

³³ R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2017, 301; sul punto, cfr. già E. BETTINELLI, *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Torino, Einaudi, 1995, xxv.

³⁴ In tale pronuncia, infatti, si legge che «In ogni caso il pluralismo esterno può risultare insufficiente –in una situazione in cui perdura la sostanziale limitazione delle emittenti- a garantire la possibilità di espressione delle opinioni politiche attraverso il mezzo televisivo. Proprio a questo fine le norme censurate, imponendo un ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi, richiedono, nel caso di trasmissioni di comunicazione politica, modalità che assicurino il pluralismo sostanziale mediante la garanzia della parità di chances offerta ai soggetti intervenienti»: *considerato in diritto*, n. 2.2.

³⁵ G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited*, cit., 25.

³⁶ E. CHELI, *Presente e futuro dell'informazione elettorale*, in M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Il diritto dell'informazione*, cit., 194.

³⁷ Si tratta della *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023 ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 per la revisione della normativa in materia di comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione*, rinvenibile in https://www.agcom.it/sites/default/files/migration/segnalazione_al_governo/Segnalazione%20al%20Governo%2028-07-2023.pdf.

³⁸ Sul punto, cfr. già S. NICODEMO, *Gli atti normativi delle autorità indipendenti*, Padova, Cedam, 200, 163; F. DONATI, V. BONCINELLI, *I regolamenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2003-2004. I poteri normativi delle autorità indipendenti*, Torino, Giappichelli, 2005, 153 ss.

a realizzare il principio di imparzialità in un settore nel quale la sua applicazione è resa particolarmente difficile dalla straordinaria consistenza degli interessi in gioco»³⁹.

Tuttavia, come si dirà di seguito, una revisione della l. 28/2000 dovrebbe portare anche a un'implementazione dei suoi contenuti laddove essi appaiono carenti.

Con riferimento alla competenza all'adozione delle deliberazioni attuative della legge, appare non poco problematico il 'dualismo' tra Agcom e Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi prevista dalla l. 28/2000 che dà luogo a un singolare riparto di competenze tra un organo politico e un'autorità indipendente, per di più senza chiarire come si risolve un eventuale dissenso laddove, come nell'art. 2, comma 5, o negli artt. 4, commi 2 e 11, e 5, comma 1, si ci limiti a prevedere una 'consultazione' tra i due organi⁴⁰.

Ciò detto, in primo luogo appare indispensabile un aggiornamento della legge del 2000 allo scopo di tenere conto quantomeno: *a)* dell'avvento del digitale; *b)* di normative sopravvenute (si pensi, solo per citare un esempio, al decreto legislativo n. 208 dell'8 novembre 2021⁴¹); *c)* della rilevanza centrale delle interazioni delle piattaforme *social*.

In secondo luogo, appare senz'altro condivisibile quanto affermato da Lasorella circa la scarsa tenuta, anche alla luce dell'evoluzione dei programmi televisivi e dei palinsesti⁴², della distinzione, pur in astratto ben definibile e pur fondata sulla l. n. 28/2000, tra comunicazione politica e informazione⁴³.

Di fatto, le deliberazioni attuative della legge hanno in una qualche misura già ridimensionato tale distinzione; e non a caso, in altri ordinamenti il modello più ricorrente è di tipo binario (informazione e messaggi autogestiti⁴⁴)⁴⁵.

Appare quindi necessario l'intervento del legislatore che superi tale distinzione, nella consapevolezza che essa costituisce un aspetto fondamentale della l. n. 28/2000 e che l'art. 5 in materia di informazione reca solo principi generali (parità di trattamento, obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione) che meriterebbero in questa prospettiva di

³⁹ P. CARETTI, A. CARDONE, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 182-183.

⁴⁰ Sul punto cfr. già con riferimento alla normativa antecedente alla l. 28/2000, A. VALASTRO, *Parità di accesso al mezzo televisivo in campagna elettorale: l'Italia a confronto con altri Paesi europei*, in *Dir. informazione e dell'informatica*, 1996, 697 ss.

⁴¹ Si tratta del testo unico dei servizi di media audiovisivi, il cui art. 4, pone, tra i principi generali del sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia, a garanzia degli utenti, i seguenti: *a)* libertà e pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva; *b)* libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, nel rispetto della dignità umana, del principio di non discriminazione e di contrasto ai discorsi d'odio; *c)* obiettività, completezza, lealtà e imparzialità dell'informazione; *d)* contrasto alle strategie di disinformazione; [...]; *f)* apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose;

⁴² Giustamente il lavoro in commento osserva che i programmi di informazione politica ma anche quelli di attualità sono «sempre più caratterizzati da un formato ibrido, all'insegna del cosiddetto *infotainment*» e hanno ormai sostituito i programmi di comunicazione politica, questi ultimi ormai divenuti marginali: G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva* revisited, cit., 9. Sul punto si vedano i dati riportati nella *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023*, cit., 32.

⁴³ R. BORRELLO, A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive*, cit., 142.

⁴⁴ Con riferimento ai messaggi autogestiti, la segnalazione dell'Agcom propone l'individuazione in via legislativa di limiti normativi alla loro durata: *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023*, cit., 33.

⁴⁵ R. BORRELLO, *Due profili di riflessione sulla disciplina della comunicazione politica*, in M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Il diritto dell'informazione*, cit., 238.

essere in qualche misura specificati, anche con riferimento alla definizione di parametri quantitativi e di criteri di valutazione⁴⁶.

Un ulteriore ambito di intervento è quello della disciplina delle misure ripristinatorie e sanzionatorie nel settore della parità di accesso ai mezzi di informazione durante le competizioni elettorali, anche con riferimento al procedimento di irrogazione, che è apparso troppo lento in particolare quando gli illeciti si verificano nella fase finale della campagna elettorale⁴⁷. In tal caso, come si legge nella segnalazione già ricordata, «l'adozione di misure ripristinatorie è compromessa dalla mancanza di tempo e l'inosservanza delle norme o delle disposizioni regolamentari risulta, di fatto, priva di una specifica sanzione»⁴⁸. Appare allora indispensabile «un intervento del legislatore volto a prevedere specifiche sanzioni amministrative pecuniarie applicabili dall'Autorità, unitamente ai provvedimenti finalizzati al riequilibrio dell'informazione con particolare riferimento ai casi in cui la violazione delle disposizioni in materia di par condicio si verifichi nell'ultima settimana antecedente la data di svolgimento delle elezioni»⁴⁹.

Ancora, sarebbe assai utile l'adozione di una normativa che chiarisca la latitudine dell'art. 9, comma 1, in materia di divieto per tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione⁵⁰ ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni. Tale previsione, pur costituzionalmente giustificabile⁵¹, dà luogo infatti nella prassi a dubbi ed incertezze, con particolare riferimento all'interpretazione dell'eccezione; e ciò anche al netto dei problematici rapporti tra tale disposizione e quella di cui all'art. 29, comma 5, della legge n. 81 del 25 marzo 1993⁵². Da questo punto di vista, il contributo offerto dalla segnalazione al Governo già richiamata,

⁴⁶ Come si legge nella *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023*, cit., 29-30, «l'intervento legislativo risulta utile per superare tale criticità e appare opportuna la determinazione di criteri e parametri oggettivamente riscontrabili anche attraverso controlli sistematici e tecnologicamente sostenibili che consentano di valutare il caso concreto, tenuto conto pure degli elementi istruttori in ipotesi forniti dall'emittente, al fine di verificare se la presenza dei soggetti politici nei programmi informativi sia o meno funzionale a garantire la completezza e l'imparzialità dell'informazione, ovvero se vi sia stato un ingiustificato trattamento differenziato tra i vari schieramenti politici».

⁴⁷ Per tutti, R. ZACCARIA, *Presente e futuro della par condicio*, in M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Il diritto dell'informazione*, cit., 234.

⁴⁸ *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023*, cit., 41.

⁴⁹ *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023*, cit., 41.

⁵⁰ L'adozione di una normativa in questione appare utile, anche per superare l'attività "giurisprudenziale" dell'Agcom, utile ma necessariamente limitata a casi concreti.

⁵¹ La Corte costituzionale (sent. 79/2016) ha affermato che «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, in violazione degli obblighi di neutralità politica degli apparati amministrativi (art. 97 Cost.), della necessaria parità di condizione tra i candidati alle elezioni e della libertà di voto degli elettori (art. 48 Cost.)» (*considerato in diritto*, n. 4.1). In precedenza, la Corte aveva precisato che «l'art. 9 della citata legge n. 28 del 2000, va interpretata, nel comma 1, nel senso che il divieto alle amministrazioni pubbliche di "svolgere attività di comunicazione" durante la campagna elettorale è proprio finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali sulla portata dei quesiti, una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari» (*considerato in diritto*, n. 3). Su tale pronuncia, in particolare, R. BORRELLO, *Comunicazione politica, comunicazione istituzionale e propaganda tra area della politica-libertà ed area della politica-funzione*, in *Giur. cost.*, 2016, 720 ss.

⁵² Ai sensi di tale disposizione, «è fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa»; sui rapporti tra l'art. 9, comma 1, della l. 28/2000 e l'art. 29, comma 5, della l. 81/1993, per tutti, G. DOLSO, *Propaganda elettorale da parte di pubbliche amministrazioni ed elezioni amministrative. Una questione ancora aperta dopo l'intervento della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016, 719 ss.

per cui «la comunicazione istituzionale è ammessa solo se neutrale nelle forme e nei contenuti, e solo se indispensabile (strettamente necessaria e non differibile) ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Ente (tanto di piccole quanto di grandi dimensioni)»⁵³ appare utile ma non risolutivo, stante le numerose zone grigie esistenti⁵⁴. Né appaiono risolutivi i chiarimenti offerti sul punto dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2011⁵⁵.

Infine, il divieto di pubblicazione o di diffusione di sondaggi nei quindici giorni antecedenti la data delle votazioni, previsto dall'art. 8 della stessa l. n. 28/2000, nella prassi è sistematicamente aggirato sia nella rete⁵⁶ sia con la pubblicazione di generiche “manifestazioni di opinioni”; se sul secondo punto, è possibile intervenire in via legislativa, sul primo punto la stessa Agcom ha evidenziato difficoltà, sia perché le sanzioni non sono previste con riferimento ai contenuti diffusi da soggetti non qualificati sulle piattaforme, sia perché in questo caso manca una figura analoga al responsabile editoriale⁵⁷.

Al di là delle pure necessarie correzioni alla l. n. 28/2000, richiamando quanto si è accennato nel par. 1, sarebbe auspicabile una maggiore attenzione del legislatore alla legislazione di contorno, in alcune parti ormai decisamente arretrata⁵⁸: per limitare il discorso alle tematiche affrontate nel lavoro in commento, si può accennare in questa sede alla tematica del c.d. “silenzio elettorale” previsto dall'art. 9 della l. n. 212/1956⁵⁹ che ormai appare nella prassi “travolto”, e comunque sistematicamente aggirato, dall'invadenza dei nuovi media e le cui violazioni, anche per ragioni di tempo, appaiono difficilmente accertabili e sanzionabili⁶⁰.

Rimangono poi tutti i problemi legati all'adeguatezza dell'informazione istituzionale con riferimento alle diverse consultazioni elettorali: l'Agcom ha svolto un'attività importante sul punto che però, con riferimento ai recenti *referendum* abrogativi, non si è rivelata decisiva, come si deduce anche dal lavoro di Lasorella. E ciò appare assai grave e preoccupante, nella

⁵³ *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023*, cit., 37.

⁵⁴ Si pensi, solo per citare un esempio, a una recente pronuncia della Corte dei conti che ha respinto il ricorso avverso la deliberazione di una sezione regionale di controllo della stessa Corte: quest'ultima aveva dichiarato la non regolarità del rendiconto presentato da un Gruppo consiliare, con specifico riferimento ad una spesa sostenuta per la stampa e la diffusione di una rivista divulgata tra la data di convocazione dei comizi elettorali e la data di chiusura delle operazioni elettorali, periodo nel quale vige il divieto di cui all'art. 9, comma 1, della l. 28/2000: Corte dei conti, sez. riun., 14 giugno 2023, n. 10, in *Riv. Corte conti*, n. 3/2023, 199 ss.

⁵⁵ *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023*, cit., 37-38.

⁵⁶ Sul punto, per tutti, L. BIANCHI, *Problematica costituzionale della diffusione dei sondaggi elettorali*, in *Forumcostituzionale.it*, 12 luglio 2013; cfr. anche G. DE MINICO, *Silenzio elettorale e Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*; C. FUSARO, *Il c.d. "silenzio elettorale": una polemica, a ben vedere, pretestuosa*, *ivi*, 11 aprile 2010.

⁵⁷ *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023*, cit., 39. Da qui la proposta di fondare in via legislativa un potere dell'Agcom di intimare la rimozione dei contenuti, e, in caso di inottemperanza, di disporre una disabilitazione dell'accesso al contenuto, o una rimozione selettiva dello stesso (43). È però da chiedersi se queste misure siano tali da contenere un fenomeno che assume comunque proporzioni rilevanti.

⁵⁸ Sulla necessità di un percorso di riforma che coinvolga la legislazione elettorale di contorno cfr., in particolare, E. CHELI, *Forma di governo e legge elettorale*, in *Il Mulino*, 2014, 204.

⁵⁹ La cui arretratezza è evidente; è sufficiente richiamare sul punto il comma 1: «Nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni sono vietati i comizi, le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri e manifesti di propaganda». Successivamente, l'art. 9-bis del d.l. 6 dicembre 1984, n. 807, introdotto in sede di conversione dalla l. 10/1985, ha esteso il divieto alle emittenti radiotelevisive

⁶⁰ Sul punto, si vedano le indicazioni sul punto contenute nella *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023*, cit.

misura in cui si è ormai radicata una prassi per cui le forze politiche contrarie alla consultazione preferiscono trincerarsi nell'invito all'astensione dal voto.

Peraltro, l'informazione sulle consultazioni appare essenziale con riferimento alle elezioni regionali, nelle quali le modalità di voto sono diverse da territorio a territorio.

Ciò detto, sullo sfondo, nell'attuale contesto nel quale, accanto a indubbe opportunità, vi sono anche nuovi rischi e nuovi pericoli⁶¹, si inserisce un'importante attività normativa dell'Unione europea, destinata a innovare il panorama regolatorio⁶², in un'ottica volta alla tutela dello stato di diritto e della democrazia in ambito digitale⁶³, pur non mancando i problemi, tra i quali la ricerca di un bilanciamento tra la dimensione europea e quella nazionale⁶⁴.

Tali atti non sono specificamente analizzati nel lavoro di Lasorella, ma si può senz'altro condividere l'auspicio che «l'esperienza della *par condicio* nel mondo televisivo possa rappresentare se non un modello, quantomeno un incentivo per la definizione di regole equilibrate e condivise, sia a livello nazionale, sia a livello europeo»⁶⁵.

⁶¹ Sul punto, per tutti, O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Milano, Bocconi University Press, Egea, 2024 e i riferimenti bibliografici ivi contenuti; G.E. VIGEVANI, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2025, 236 ss.

⁶² È interessante ricordare che la delibera dell'Agcom relativa ai referendum dell'8 e 9 giugno 2025 prevede all'art. 27 disposizioni a tutela del pluralismo sulle piattaforme *online*. Sono da ricordare in particolare i commi 1 e 2. Ai sensi del comma 1 «Le piattaforme *online* sono tenute ad assumere ogni utile iniziativa volta ad assicurare il rispetto dei principi di tutela del pluralismo della libertà di espressione, dell'imparzialità, indipendenza e obiettività dell'informazione nonché ad adottare misure di contrasto ai fenomeni di disinformazione anche in conformità agli impegni assunti nell'ambito del *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022* e alle previsioni recate negli *Orientamenti per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sulla mitigazione dei rischi sistemici per i processi elettorali* adottati dalla Commissione europea il 26 marzo 2024»; il comma 2 prevede poi che «nell'ambito di tali orientamenti, le piattaforme online e i motori di ricerca designati assicurano la previsione di attività di *fact-checking* da parte di organizzazioni indipendenti, la trasparenza e la riconoscibilità dei profili o *account social* provenienti direttamente o indirettamente da Paesi Terzi, la chiara identificazione dei messaggi politici a pagamento, l'adozione di strumenti di mitigazione relativi ai contenuti disinformativi prodotti dall'intelligenza artificiale generativa. Le piattaforme assicurano l'accesso a informazioni ufficiali sul processo elettorale, promuovono iniziative di educazione ai media e garantiscono la moderazione dei contenuti che minacciano l'integrità del processo elettorale».

⁶³ Sul punto, in particolare, O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2/2025.

⁶⁴ G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited*, cit., 28.

⁶⁵ G. LASORELLA, *La «par condicio» televisiva revisited*, cit., *ivi*.