



# DIRITTI E DOVERI OLTRE L'EMERGENZA?

DALLA PANDEMIA COVID-19 VERSO  
NUOVI MODELLI DI CONVIVENZA



A CURA DI  
LUCA IMARISIO  
GIORGIO SICHERA  
GIORGIO SOBRINO



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO



Università di Torino  
Dipartimento di Giurisprudenza

*Lezioni della Scuola di  
Cittadinanza Torino-Cuneo  
2021*

**DIRITTI E DOVERI OLTRE  
L'EMERGENZA?**

DALLA PANDEMIA COVID-19 VERSO NUOVI  
MODELLI  
DI CONVIVENZA

A CURA DI

**LUCA IMARISIO  
GIORGIO SICHERA  
GIORGIO SOBRINO**

*Lezioni della Scuola di Cittadinanza 2021  
Torino-Cuneo*

## NOTICE OF COPYRIGHT

*Diritti e doveri oltre l'emergenza? Dalla pandemia Covid-19 verso nuovi modelli di convivenza* edited by Luca Imarisio, Giorgio Sichera, Giorgio Sobrino is licensed under [CC BY-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/).



IN COPERTINA: FOTOGRAFIA DI FRANCESCO PALLANTE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO | UNIVERSITY OF TURIN

[Collane@UniTO](mailto:Collane@UniTO)



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO



Università di Torino  
Dipartimento di Giurisprudenza

A CURA DI | EDITED BY

Luca Imarisio - Giorgio Sichera - Giorgio Sobrino

Dicembre 2021, Torino | Università degli Studi di Torino

ISBN 9788875902056

## INDICE

Presentazione.....	ii
Introduzione al volume.....	iv

### Sezione prima

La reintroduzione dell'insegnamento scolastico di Educazione civica e il necessario rapporto tra scuola, Università e territorio, di Giorgio Sobrino.....	2
Il voto «libero» nella democrazia del web, di Giorgio Sichera.....	30
La Scuola di Cittadinanza 2021 Torino – Cuneo e la Terza Missione dell'Università nella prospettiva dello studente, di Leila Kentache.....	52
Il rapporto Parlamento-Governo oltre l'emergenza: un ritorno verso quale normalità?, di Federica Pasquini.....	74

### Sezione seconda

La scuola italiana oltre l'emergenza: le criticità e fragilità riscontrate, le potenzialità come luogo e strumento di ricostruzione e di ripartenza, di Annamaria Poggi, Paola Ricchiardi.....	92
--	----

# Il voto «libero» nella democrazia del *web*

di Giorgio Sichera

Dottorando in Diritti e Istituzioni  
Università degli Studi di Torino

## 1. Il diritto di voto nel quadro costituzionale

«A questo deve servire la democrazia, permettere ad ogni uomo degno di avere la sua parte di sole e di dignità. Ma questo può farlo soltanto la scuola, la quale è il complemento necessario del suffragio universale. La scuola, che ha proprio questo carattere in alto senso politico, perché solo essa può aiutare a scegliere, essa sola può aiutare a creare le persone degne di essere scelte, che affiorino da tutti i ceti sociali» (P. Calamandrei)<sup>1</sup>.

Nell'ambito del progetto «Scuola di Cittadinanza» ci è parso necessario dedicare uno spazio al diritto di voto, e dunque alle elezioni. E farlo partendo molto semplicemente da cosa la Carta costituzionale intende con «diritto di voto», per provare a capire insieme con maggiore

---

<sup>1</sup> Discorso pronunciato da Piero Calamandrei al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale (ADSN), Roma 11 febbraio 1950

consapevolezza un istituto che è senz'altro la pietra angolare di ogni forma di sistema democratico, ma che attraversa oggi un periodo di indiscussa crisi.

«L'espressione «voto» tende a designare – nel suo significato più ampio e generico – lo strumento mediante il quale un singolo individuo, attraverso una manifestazione di volontà, concorre con altri individui alla assunzione di decisioni collettive»<sup>2</sup>. Il «voto» a cui fa riferimento l'art. 48 disciplina tutti i tipi di competizioni elettorali, dalle consultazioni politiche, regionali, amministrative ai referendum costituzionali e abrogativi.

L'art. 48 Cost., in combinato disposto con l'art. 1 co. 2 Cost. affida al corpo elettorale, espressione del popolo sovrano, il compito di definire l'indirizzo politico. Tale atto di indirizzo, che sta alla base del funzionamento della democrazia rappresentativa, è «espressione diretta, immediata e primaria della c.d. “costituzione materiale”, cioè del nucleo essenziale della costituzione effettivamente vigente, sorretto dalla forza della convinzione collettiva, cioè dai gruppi politici dominanti, nella misura in cui sono condizionati dalla dialettica delle opposizioni»<sup>3</sup>. Secondo P. Barile – al netto di inevitabili semplificazioni – il concetto di «costituzione materiale» ha anche una valenza prescrittiva<sup>4</sup>. La Costituzione infatti non è una mera carta che regola rapporti economici e istituzionali, o meglio, non è solo questo. Nella Costituzione intesa in senso «formale» sono infatti espressi valori e riferimenti culturali, religiosi, sociali, che riflettono un particolare e ben definito modo di intendere politicamente il bene comune. Le forze

---

<sup>2</sup> E. Grosso, *Art. 48*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 962.

<sup>3</sup> P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, 395. Sul punto, cfr. anche C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.

<sup>4</sup> A differenza, della cd «costituzione vivente», che ha solo valenza descrittiva della situazione politico-sociale cui fa riferimento.

politiche dovrebbero sostenere e attualizzare – anche se sono libere di non farlo – tale visione, tale fine a cui la Costituzione tende. Il tempo che viviamo è dunque lo spazio in cui le forze politiche lottano e si confrontano per attuare o meno questo modo di avvertire il bene comune<sup>5</sup>. Qui si situa, secondo l'Autore, il legame inscindibile tra voto e costituzione materiale, in quanto il primo è «lo strumento essenziale» per raggiungere – o allontanarsi – dalle finalità politiche ancora inattuate cui la Costituzione tende.

Nel nostro quadro costituzionale, l'esercizio del diritto di voto – che può essere attivamente esercitato da «tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età» – è protetto da determinate

---

<sup>5</sup> P. Barile, *Diritti dell'uomo, cit.*, 396.

garanzie – «il voto è personale ed eguale, libero e segreto»<sup>6</sup> – ed è definito quale «dovere civico»<sup>7</sup>.

In sede di Assemblea costituente, il dibattito che precedette l'approvazione dell'art. 45 del progetto preliminare di Costituzione (poi art. 48 nella redazione finale) non fu particolarmente faticoso<sup>8</sup>. Le tematiche che maggiormente interessarono il dibattito furono inevitabilmente legate al periodo storico – e dunque alla precedente esperienza di dittatura fascista –, ed interessarono principalmente

---

<sup>6</sup> *Ibidem*; Il diritto di voto è stato storicamente oggetto di studio e di dibattito, in quanto inscindibilmente legato all'idea stessa di democrazia. Per un'analisi completa dell'art. 48 Cost., si rinvia a E. Grosso, *Art. 48, cit.*, 961 ss., G. Pasquino, *Artt. 48-52*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti politici*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992, 2 ss.; sullo sviluppo storico, nonché sulle diverse concezioni e sulla natura del diritto di voto, cfr. F. Lanchester, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 46, Giuffrè, Milano, 1989, 1112 ss.; ancora con riguardo alla garanzia della segretezza, questa «sia appalesa vieppiù come requisito indispensabile al fine di preservare l'elettore più vulnerabile, garantendo così un'effettiva uguaglianza del voto. Per contro Carl Schmitt sostiene che il voto segreto, derivando dall'individualismo liberale, contribuisce a offuscare "il concetto specificamente politico della democrazia", e "suffragio diretto, sistema proporzionale, voto segreto derivano non da principi democratici, ma da altre considerazioni, in parte di giustizia in generale in parte di giustizia nel senso di un individualismo liberale". La stessa Corte Costituzionale ha ribadito più volte come sia indispensabile, ai fini di garantire un'autentica libertà di voto, che la possibilità di scelta non possa essere coartata in nessun modo, tanto diretto che mediato (96/68, 39/73, 16/78, 27/81). Il concorso tra partiti con metodo democratico implicherebbe, tra l'altro, la regola della buona fede nell'ambito della competizione elettorale, precluderebbe il ricorso a promesse inconsistenti o irrealizzabili in sede di campagna, per non parlare di inganni, frodi e brogli», M. Gobbo, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale*, Cedam, Padova, 1997, 147-148.

<sup>7</sup> Art. 48 Cost.

<sup>8</sup> Il dibattito in sede di Assemblea costituente è consultabile *online* su [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it).

l'obbligatorietà o meno del voto<sup>9</sup>, i limiti per l'acquisto della capacità elettorale attiva e passiva (in particolare oggetto di dibattito furono l'individuazione di un limite minimo di età<sup>10</sup> e il necessario svolgimento o meno di un'attività lavorativa per far parte dell'elettorato), la costituzionalizzazione o meno del sistema proporzionale, e la garanzia del voto per gli italiani all'estero.

I requisiti positivi individuati dall'art. 48 al fine di acquisire la capacità elettorale attiva sono la generalità (che riguarda il funzionamento del meccanismo delle liste elettorali), la cittadinanza (il diritto di voto e la conseguente iscrizione alle liste elettorali è consentita ai soli cittadini italiani) e la maggiore età (e conseguentemente la capacità di agire)<sup>11</sup>. A fianco a questi vi sono dei requisiti negativi, cui fa rinvio il comma 4 dell'art. 48 («il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge»). Il fine della disposizione è quello di limitare la discrezionalità del legislatore sulle opportunità di

---

<sup>9</sup> Fu probabilmente il punto su cui il dibattito fu più acceso, con DC, liberali e monarchici a sostegno dell'obbligatorietà del voto, con la previsione di relative sanzioni pecuniarie, da un lato, e PCI, socialisti e repubblicani decisamente contrari dall'altro. La soluzione in Sottocommissione fu quella di definire il voto un «dovere civico e morale». Un altrettanto aspro dibattito in Aula portò alla soppressione delle parole «e morale», portando all'attuale formula finale, che di fatto lascia al legislatore ordinario la possibilità o meno di prevedere sanzioni (nei fatti, come noto, mai previste) per l'inosservanza del suddetto «dovere civico».

<sup>10</sup> Sul punto, l'on. Giolitti era dell'idea che la questione dovesse essere disciplinata dalla legislazione elettorale, mentre per altri (su tutti l'on. Bozzi e l'on. Merlin), il limite del compimento del ventunesimo anno di età doveva essere esplicitamente indicato. Tale proposta trovò l'avversione dei membri del PCI, per cui si trovò una soluzione intermedia, avanzata dall'on. Togliatti, che prevedeva di inserire genericamente il limite del raggiungimento della maggiore età.

<sup>11</sup> Per un'esauritiva ricostruzione dei requisiti positivi di cui all'art. 48 Cost., cfr. F. Lanchester, *Voto (diritto di)*, cit., 1119 ss., e E. Grosso, *Art. 48, cit.*, 966 ss.

esclusione della capacità elettorale, prevedendo casi specifici di incapacità elettorale per cui è richiesto l'intervento attuativo della legislazione ordinaria (ad esempio, il legislatore con la l. 180/1978 ha deciso di non prevedere alcuna limitazione della capacità elettorale per «incapacità civili»)<sup>12</sup>.

Sono altresì definite le suddette garanzie costituzionali all'esercizio del voto, finalizzate ad attribuire piena validità alle decisioni assunte dal corpo elettorale, così da riconoscere «effettiva legittimazione politica ai rappresentanti eletti»<sup>13</sup>. In tal senso è previsto che la manifestazione di volontà in sede elettorale non può essere in alcun modo cedibile né delegabile per procura («il voto è personale»), costituisce un atto unico e irripetibile, da cui deriva il divieto nel nostro ordinamento del voto plurimo e del voto multiplo («uguale»), non può essere influenzata da pressioni e controlli che inficerebbero l'autenticità della stessa («libero»), neanche di carattere sociale, corruttivo o intimidatorio<sup>14</sup> («segreto»).

## 2. Il voto libero

Il profilo della «libertà» del voto costituisce unanimemente per la dottrina la garanzia più importante e significativa<sup>15</sup>.

Prescrivendo che il voto deve essere «libero», la Costituzione pretende che nell'esercizio del suffragio i cittadini siano liberi da coazioni

---

<sup>12</sup> Sul punto, cfr. P. Barile, *Diritti dell'uomo, cit.*, 396, e E. Grosso, *Art. 48, cit.*, 974.

<sup>13</sup> E. Grosso, *Art. 48, cit.*, 969.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 972.

<sup>15</sup> P. Barile, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1991, 151ss.; C. Lavagna, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Utet, Torino, 1985, 525 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1952, 43; L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, 292.

psicologiche e fisiche, nonché da minacce e violenze, nella formazione della propria volontà<sup>16</sup> (il diritto di voto è in tal senso tutelato dall'art. 294 c.p., che punisce «chiunque, con violenza, minaccia o inganno impedisce in tutto o in parte l'esercizio di un diritto politico, ovvero determina taluno a esercitarlo in senso difforme dalla sua volontà»<sup>17</sup>).

Ma il dettato costituzionale non si limita a colpire tali fatti eclatanti o comunque diretti di condizionamento del voto; secondo il disegno costituzionale infatti – e ciò si evince anche dalla normativa elettorale di contorno, esempio plastico di «legislazione costituzionalmente obbligatoria»<sup>18</sup> – «per “libertà” deve intendersi la possibilità degli aventi diritto al voto, dei candidati e dei gruppi fiancheggiatori di domandare e di fornire informazioni al fine di influire sulla scelta: nel concetto di libertà del voto si inserisce dunque, a pieno titolo, la fase

---

<sup>16</sup> Cfr. artt. 96, 97 e 100 del d.p.r. 361/1957, che puniscono rispettivamente «chiunque, per ottenere a proprio od altrui vantaggio la firma per una dichiarazione di presentazione di candidatura, o il voto elettorale o l'astensione, offre, promette o somministra denaro, valori, o qualsiasi altra utilità, o promette, concede o fa conseguire impieghi pubblici o privati ad uno o più elettori o, per accordo con essi, ad altre persone», «Chiunque usa violenza o minaccia ad un elettore o ad un suo congiunto, per costringere l'elettore a firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura od a votare in favore di una determinata lista o di un determinato candidato, o ad astenersi dal firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura, o dall'esercitare il diritto elettorale o, con notizie da lui conosciute false, con raggiri od artifici, ovvero con qualunque mezzo illecito atto a diminuire la libertà degli elettori, esercita pressione per costringerli a firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura od a votare in favore di determinate liste o di determinati candidati, o ad astenersi dal firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura o dall'esercitare il diritto elettorale», «Chiunque, con minacce o con atti di violenza, turba il regolare svolgimento delle adunanze elettorali, impedisce il libero esercizio del diritto di voto o in qualunque modo altera il risultato della votazione»

<sup>17</sup> Art. 294 c.p.; sul punto cfr. L. Durigato, *L'art. 294 c.p.: un'ipotesi di tutela del diritto politico*, Cedam, Padova, 1983.

<sup>18</sup> E. Grosso, *Art. 48, cit.*, 971.

preparatoria dello stesso»<sup>19</sup>. Dunque, ciò che va effettivamente garantito al fine di assicurare la libertà della manifestazione della volontà elettorale è la possibilità, per ciascuna forza politica in gioco, di avere la medesima opportunità di accedere ai mezzi di comunicazione per prendere parte all'arena elettorale, a prescindere da quelli che siano i mezzi economici a disposizione.

È palese qui il nesso dell'art. 48 con l'art. 21 della Carta costituzionale, che tutela la libertà di manifestazione del pensiero, e dunque di informazione. Proprio il diritto all'informazione è ormai unanimemente riconosciuto non solo nella sua accezione attiva, ovvero quale fondamento per garantire la libertà di manifestare la propria opinione, ma anche nella sua accezione passiva di diritto ad essere correttamente informati, a ricevere cioè un'informazione veritiera, bilanciata e affidabile<sup>20</sup>.

## **2.1 Propaganda e informazione: un confine in dissolvenza**

Proprio in tal senso sono necessarie delle puntualizzazioni e delle distinzioni, che la dottrina ha già realizzato da diversi decenni. Nell'ambito della comunicazione politica si è infatti tentato di distinguere tra ciò che è informazione e ciò che è propaganda o pubblicità (anche se, come si vedrà, tale distinzione sta recentemente perdendo sempre più di significato).

Se da un punto di vista politologico il procedimento elettorale è visto quale spazio in cui si confrontano le *élites* nella lotta per il consenso popolare, che fonda la legittimità a governare, da un punto di vista giuridico «l'atto di votazione è concepito come un procedimento di

---

<sup>19</sup> F. Lanchester, *Voto (diritto di)*, cit., 1127.

<sup>20</sup> Fonti ricostruzione art. 21 quale diritto ad essere informati, cfr. Corte Cost., sent. n. 112 del 26 marzo 1993.

formazione ed espressione della volontà dei singoli cittadini aventi diritto al voto, che – anche attraverso il concorso dei partiti politici – determinano la volontà collettiva dell’ordinamento»<sup>21</sup>. Da qui nasce la necessità per l’ordinamento di assicurare che la genuinità della formazione della volontà in capo al singolo sia garantita e possa liberamente formarsi all’interno di un ordinamento pluralista. A tal fine sono state poste in essere le distinzioni cui si è fatto cenno.

Per propaganda si intende «qualunque azione volta a diffondere in modo deliberato e sistematico messaggi ad un determinato uditorio al fine di creare un’immagine (positiva o negativa) di specifici fenomeni, stimolando altresì comportamenti adeguati»<sup>22</sup>, mentre l’informazione ha di per sé un connotato più puro e una finalità diversa, non pubblicitaria ma culturale e formativa, e per questo risulterebbe, secondo alcuni Autori, maggiormente meritevole di tutela. La propaganda politica si caratterizza poi per le specifiche – e delicate – finalità a cui mira.

La distinzione è necessaria, poiché ne scaturiscono delle precise limitazioni. Basti pensare a disposizioni normative del tipo: «dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni»<sup>23</sup>. Dal bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco si evince che in certi casi la propaganda è limitabile, ma non lo è l’informazione<sup>24</sup>, in quanto «le amministrazioni devono astenersi non solo dalle manifestazioni volte ad appoggiare le

---

<sup>21</sup> F. Lanchester, *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 1996, 389.

<sup>22</sup> *Ibidem*, 390.

<sup>23</sup> Art. 9 l. 28/2000.

<sup>24</sup> R. Zaccaria, *Televisione e propaganda politica ed elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1996, 415-416.

liste o i candidati impegnati nel confronto elettorale (propaganda elettorale in forma diretta), ma anche da tutte le attività di comunicazione che, avendo come finalità principale la promozione dell'immagine politica o dell'attività istituzionale dell'ente stesso, stimolino una rappresentazione positiva o negativa di una determinata opzione elettorale (propaganda elettorale in forma mediata)»<sup>25</sup>.

Con riferimento alla propaganda politica, è molto scivoloso distinguere ciò che è vero da ciò che è falso, essendo i programmi elettorali (e quelle che sono ormai comunemente definite «promesse» politiche) volti essenzialmente ad ipotesi future. Non manca in dottrina chi si è spinto a sostenere che, stando al quadro delineato dai costituenti, non dovrebbero neanche farsi promesse false in campagna elettorale (potrebbero allora essere abolite...)»<sup>26</sup>. Ciò che è chiaro è che, mentre per quanto riguarda l'informazione – e dunque il diritto ad essere informati – il problema si pone sul piano del falso informativo<sup>27</sup>, per la propaganda la questione si gioca su un piano differente e preliminare, ovvero su quello della parità delle condizioni di partenza. Come a dire che, nell'ambito della propaganda politica, se ci si trova di fronte a una sperequazione tra i partecipanti all'arena elettorale, allora siamo già di fronte ad una falsificazione ed alterazione del gioco democratico, sorta di corrispettivo del falso informativo, in quanto falsifica la stessa competizione elettorale.

---

<sup>25</sup> G. Gardini, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, in *MediaLaws*, 3/2018, consultabile online su [www.medialaws.eu](http://www.medialaws.eu).

<sup>26</sup> M. Gobbo, *La propaganda politica*, cit., 148 e P. Barile, *Diritti dell'uomo*, cit., 409.

<sup>27</sup> Sul punto, cfr. C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, 36-37, G. Boggero, *La satira come libertà ad "autonomia ridotta" nello stato costituzionale dei doveri*, in *Nomos*, 1/2020, 39-40, R. Perrone, *Fake news e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Nomos*, 1/2020, 3 ss., A. Zanon, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un'"Autorità Pubblica della Verità"?*, in *Media Laws*, 1/2018, 4-5.

Andando ancora più a fondo, un'altra distinzione che appare ormai pressoché sfumata nei fatti sembra essere quella tra propaganda politica («manipolazione di simboli che abbia diretta attinenza con l'allocazione autoritativa di valori [...] che ha come scopo l'acquisizione generica o il mantenimento del consenso attraverso l'orientamento dei cittadini»<sup>28</sup>) e propaganda elettorale (che «richiede esplicitamente agli aventi diritto al voto una scelta al termine di un determinato periodo»<sup>29</sup>). La scomparsa nei fatti di tale distinzione ha portato a quella che è stata correttamente definita una «campagna elettorale permanente»<sup>30</sup>, in cui le elezioni future contano più di quelle che hanno legittimato gli attuali rappresentanti dei pubblici poteri. È così resa più difficile la regolamentazione volta a garantire lo svolgersi della comunicazione propagandistica elettorale in termini di uguaglianza, non essendo pressoché possibile stabilire termini e durata della fase elettorale vera e propria.

Il dissolversi di tale linea di confine pone in discussione l'intero sistema delle elezioni. Diversi commentatori sostengono oggi che il voto, così come inteso nel nostro assetto istituzionale sia ormai anacronistico, essendo possibile, grazie alle nuove tecnologie, l'utilizzo di mezzi che garantirebbero una partecipazione più diretta e costante della popolazione alla formazione dell'indirizzo politico.

## **2.2 Il procedimento di formazione della volontà elettorale**

Come precedentemente accennato, per garantire che il voto sia effettivamente «libero» è necessario che le forze politiche in gioco godano delle medesime opportunità di accedere ai mezzi di

---

<sup>28</sup> F. Lanchester, *La propaganda elettorale*, cit., 391

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> S. Blumenthal, *The permanent campaign: Inside the World of Elite Political Operations*, Beacon Press, Boston, 1980.

comunicazione. La tutela del rapporto propagandistico «non soltanto costituisce esigenza garantita a livello costituzionale, ma per le sue indubbie e molteplici interconnessioni con la forma democratica, finisce per assumere un rilievo predominante su ogni altro interesse»<sup>31</sup>.

Il quesito sottostante a tale visione è il seguente: può, secondo il disegno costituzionale, l'art. 3 comma 1 Cost. porsi a fondamento di una effettiva «parificazione delle *chances*» tra i candidati? La dottrina maggioritaria ha dato risposta positiva<sup>32</sup>, ed è su questa scia che si sono succedute diverse disposizioni normative in tema di *par condicio*<sup>33</sup>. La normativa attualmente in vigore è costituita dalla l. n. 515 del 10 dicembre 1993, recante la «disciplina della campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica» e dalla l. n. 28 del 22 febbraio 2000, recante le «disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica». Quest'ultima legge non fa riferimento al periodo elettorale, bensì introduce principi permanenti, quali l'imparzialità e l'equità delle emittenti radiotelevisive nei confronti di tutti i soggetti politici<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> C. Chiola, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive preelettorali*, in E. Roppo (a cura di), *Diritto delle comunicazioni di massa. Problemi e tendenze. Atti del Convegno (Genova, 8-9 giugno 1984)*, Cedam, Padova, 1985, 80. Interessante anche la critica a tale impostazione sollevata da S. Niccolai, *Una critica alla par condicio*, in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997, 342 ss.

<sup>32</sup> M. Gobbo, *La propaganda politica*, cit., 143, che risponde positivamente sulla base degli artt. 48, 49 e 51 e 56 Cost.

<sup>33</sup> La disciplina era inizialmente contenuta nella L. n. 212 del 4 aprile 1956, che disciplinava esclusivamente i trenta giorni precedenti alla data delle elezioni; la disciplina fu poi integrata dalla L. n. 103 del 14 aprile 1975, che affidava la regolamentazione in materia alla Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

<sup>34</sup> A fianco a tali disposizioni, la l. n. 249 del 31 luglio 1997 e il d.lgs. n. 177 del 31 luglio 2005 individuano l'AGCOM quale autorità demandata a garantire il rispetto del pluralismo nel settore radiotelevisivo

Già nel 1996 – e dunque in epoca abbondantemente *pre-internet* e *pre-social network* – Fulco Lanchester scriveva che «negli ordinamenti pluralistici contemporanei, anche sulla base delle innovazioni tecnologiche con la conseguente trasformazione dei mezzi di comunicazione di massa, l'argomento considerato ormai strategico è costituito dalla cosiddetta *legislazione elettorale di contorno*, ovvero della normativa che tende da un lato a favorire o a rendere più difficile l'accesso alla contesa, dall'altro a garantire la tendenziale eguaglianza delle opportunità tra i contendenti», e a tal proposito – continua l'Autore – «le quattro aree considerate calde (televisione, sondaggi, nuove tecnologie, limitazione dei costi e finanziamento delle campagne) risultano strettamente correlate con lo sviluppo tecnologico in una società di massa post-industriale, per cui la legislazione tradizionale appare molto spesso in ritardo o inadeguata»<sup>35</sup>.

Il rischio sotteso è quello che il gioco democratico, seppur possa sembrare iscritto in un ordinamento pluralista, finisca per premiare le soluzioni «preferite dalle forze sociali in posizione dominante», anziché quelle «preferibili per l'intera collettività», e che spesso tale prevalenza non sia una risultante del confronto politico tra partiti, bensì il frutto di una smisurata forza di persuasione dovuta a posizioni di dominio sociale ed economico.<sup>36</sup>

“La Corte Costituzionale si è sempre fatta carico, sin dai primi anni di attività, della questione: in una lontana decisione degli anni '60, la 48 del 1964, ha fissato il criterio di riferimento dell'eguaglianza formale tra i candidati relativamente agli spazi comunicativi, invocando un intervento del legislatore ordinario volto a «porre tutti in condizioni di parità per evitare che lo svolgimento della vita democratica non sia ostacolato da situazione economiche di svantaggio o politicamente in minoranza». Più recentemente, con le successive sentenze n. 344 del

---

<sup>35</sup> F. Lanchester, *La propaganda elettorale (e referendaria)*, cit., 387-388.

<sup>36</sup> .. Gobbo, *La propaganda politica*, cit., 142.

1993 e n.10 del 12 gennaio 1995, la Corte ha ribadito la necessità di garantire un diritto alla genuinità del voto e dunque ad una corretta informazione in corso di campagna elettorale, nonché la libertà del voto nel momento in cui viene estrinsecata la scelta, ma anche nella fase preparatoria della stessa, sancendo dunque un esplicito principio di tendenziale parità di opportunità tra i candidati, o comunque tra le posizioni politiche in gioco in ambito di quesiti referendari.

È su tale scia che nel 2000 è stata adottata la l. n. 28/2000 sulla *par condicio*, relativa all'attività delle emittenti radiotelevisive. Tale normativa, per quanto riguarda l'accesso ai programmi di informazione (notiziari, programmi di attualità, ecc), ha sancito l'obbligo di rifarsi a principi di parità, imparzialità e obiettività solo per il periodo elettorale, individuando la Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza quale attuatore della disciplina per la Rai e l'Agcom per il resto delle emittenti<sup>37</sup>.

### **3. Internet e la libertà di voto**

Alla luce di quanto fin qui ricostruito, risulta quanto mai evidente lo scarto tra la disciplina costituzionale e la situazione reale. La disciplina costituzionale indica un «dover essere»<sup>38</sup>, consistente nell'evitarsi che poteri di fatto impediscano ai contendenti nell'arena politica di porsi nella stessa situazione di partenza. Tale prescrizione è risultata praticamente irrealizzabile, e il testo costituzionale sembra scontrarsi – quasi consapevolmente – con diseguaglianze di fatto apparentemente insormontabili.

---

<sup>37</sup> O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaws*, 3/2019, 99, consultabile online su [www.medialaws.eu](http://www.medialaws.eu), che commenta anche la sentenza cost. n. 155 del 7 maggio 2002.

<sup>38</sup> F. Lanchester, *La propaganda elettorale (e referendaria)*, cit, 393.

Se un tentativo di attuazione è stato fatto – seppur parzialmente e spesso con risultati contraddittori<sup>39</sup> – quando si è assistito all'introduzione del mezzo televisivo, con l'avvento di *internet* si è invece verificata una totale assenza di regolamentazione<sup>40</sup>.

Come detto, uno dei maggiori rischi connessi alla propaganda politica è quello che i soggetti che godono di situazioni di dominio a livello economico e sociale possano far valere le proprie posizioni senza passare per il tramite del libero confronto politico. Tale rischio, già paventato dalla dottrina più risalente, sembra aver preso forma pienamente con l'avvento del *web*. Sotto le mentite spoglie di un'apparente neutralità, sui *social network* i messaggi politici circolano sulla base di algoritmi che mettono in primo piano i *post* maggiormente *clickati* e condivisi, dunque realizzati da soggetti che godono di maggior peso economico e politico, in quanto fonte di maggior profitto alle stesse piattaforme. L'intero sistema propagandistico funziona sulla base di questo paradigma: maggiori sono i mezzi a disposizione, maggiori sono la pervasività e l'accuratezza della propaganda politica<sup>41</sup>.

Le campagne elettorali – ormai non solo in America ma anche in tutta Europa – funzionano ormai sulla base del *microtargeting*: con accuratezza scientifica, le tecniche di profilazione commerciale sono alla base delle campagne elettorali dei maggiori esponenti politici. Il messaggio politico viene così personalizzato ed impacchettato di volta in volta sulla base delle preferenze dei destinatari, profilati grazie all'utilizzo dei *big data*. Il risultato di tale sistema è che lo stesso gruppo o esponente politico assume diverse identità in base alla platea di

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, 100.

<sup>40</sup> G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di internet*, in G. Pitruzzella, O. Pollicino, S. Quintarelli, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Agea, Milano, 2017, 60.

<sup>41</sup> M. Betzu, G. Demuro, *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *MediaLaws*, n. 1/2020, 222.

riferimento o al sentire del momento, spesso contraddicendo sé stesso, pur di accrescere il proprio consenso<sup>42</sup>. È questo il meccanismo di base di quella che è ormai conosciuta come «*bubble democracy*»<sup>43</sup>.

Ha senso, in un contesto del genere, parlare ancora di libertà del voto?<sup>44</sup>

#### **4. Ha ancora senso votare? Alcune suggestioni conclusive...**

La crisi della “libertà” del diritto di voto è strettamente legata alla perdita di valore del voto in sé (il *trend* dei dati sull’affluenza degli ultimi anni parla in modo inequivocabile<sup>45</sup>). Nella democrazia del *web*, il voto infraquinquennale appare anacronistico; il risultato è una vera e propria crisi delle elezioni<sup>46</sup>. È chiaro che siamo di fronte a una problematica estremamente complessa e dalle dimensioni storiche enormi, di cui è complicato stabilire le cause e le responsabilità<sup>47</sup>, e che

---

<sup>42</sup> Sul punto, cfr. C. O’Neil, *Weapons of Match Destruction. How big data increases inequality and threatens democracy*, Penguin, New York, 2017 (ed. Italiana C. O’Neil, *Armi di distruzione matematica. Come i big data aumentano la disuguaglianza e minacciano la democrazia*, Bompiani, Milano, 2017).

<sup>43</sup> D. Palano, *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Morcelliana, Brescia, 2020.

<sup>44</sup> Solo recentemente il Consiglio d’Europa ha inquadrato la problematica in tutta la sua portata; cfr. Dichiarazione del Consiglio d’Europa del 13 febbraio 2019 on the manipulative of algorithmic process, e, sul punto, F. Pizzetti, “Dati inferiti”, *regolarne l’uso per tutelare le persone: la nuove frontiera della privacy*, 26 febbraio 2019 in *Agendadigitale.eu* e O. Grandinetti, *La par condicio al tempo dei social*, cit., 120.

<sup>45</sup> Cfr., a proposito delle elezioni amministrative di ottobre 2021, I. Dominijanni, *Amministrative. Se si parlasse di astensione*, in *Volere la luna* del 8 ottobre 2021.

<sup>46</sup> Cfr. sul punto F. Depuis-Dèri, *Addio alle urne*, Eléuthera, Milano, 2021.

<sup>47</sup> D. van Reybrouck, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Feltrinelli, Milano, 2015, 22 ss., presenta le diverse diagnosi di tale situazione avanzate dal populismo («è colpa dei politici»), dalla tecnocrazia («è colpa della democrazia»), dalla democrazia diretta («è

non può essere esaustivamente affrontata in questa sede. Ciò che però può essere interessante è analizzare le varie ipotesi di riforma e di rinnovamento del voto che stanno prendendo spazio nel panorama politico europeo.

## 4.1 Il sorteggio

Una delle ricette recentemente in voga per porre rimedio alla crisi delle elezioni è quella del ricorso al sorteggio. I fautori di tale proposta si rifanno inevitabilmente al regime democratico ateniese, con l'obiettivo di impedire la formazione di una classe di governo separata, formata da specialisti della politica, che, alla luce dei recenti risultati, sarebbe sostituibile col principio "uno vale uno" proprio del sorteggio. I sostenitori del metodo del sorteggio non mirano a negare la democrazia rappresentativa, né propongono dunque forme di democrazia diretta, bensì propongono di mutare i meccanismi ed i tempi di selezione dei governanti, per evitare che la classe dirigente sia ancora vista dai governati come distante ed autoreferenziale<sup>48</sup>.

È evidente che la critica parte da solide basi di realtà, alla luce della diffusa disaffezione nei confronti – salvo qualche eccezione – dell'intera classe politica<sup>49</sup>. Va tuttavia fatto notare come nella democrazia ateniese il sorteggio non era utilizzato per eleggere le

---

colpa della democrazia rappresentativa»), e propone una nuova diagnosi: «è colpa della democrazia rappresentativa elettiva».

<sup>48</sup> N. Urbinati, L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, Einaudi, Torino, 2020, 8.

<sup>49</sup> Cfr., tra gli altri, J. Brennan, *Contro la democrazia*, Luiss University Press, Roma, 2018, L. Orsi, *La democrazia del sorteggio*, in *Questione Giustizia*, 18 luglio 2020, P. Costa, *La democrazia e la sorte. Appunti giuridici attorno a un dibattito in corso*, su *Costituzionalismo.it*, 2/2019, 199 ss., D. van Reybrouck, *Contro le elezioni*, cit., Y. Sintomer, *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*, in *Nomos*, 2/2016; D. Palano, *Votare non è più democratico? Le elezioni e la «sindrome da stanchezza democratica»: una critica a David Van Reybrouck*, in *Spaziofilosofico.it*, 19/2017.

cariche legislative (gli odierni parlamentari), bensì per selezionare i membri dei corpi giudicanti e amministrativi (all'epoca detti «giurie»). In quella sede la sorte – sinonimo di imparzialità – trova significato. Non ne trova – né ne trovava al tempo della democrazia ateniese – quando si tratta di legiferare, ovvero di scegliere, attività tipica invece della parzialità. In quella sede, nella logica democratica ateniese, dovevano partecipare a rotazione tutti i cittadini.<sup>50</sup>

Vi è poi un argomento costituzionale che si frappone all'utilizzo del sorteggio per la selezione dei rappresentanti politici, e riguarda il nesso inscindibile tra sovranità popolare e responsabilità politica: «Nelle nostre democrazie, le Costituzioni scritte dichiarano che il potere sovrano risiede nel popolo di liberi e uguali cittadini, e in questo modo predispongono le condizioni per una competizione politica libera e aperta, dalla quale deve emergere la maggioranza responsabile del governo del Paese. Competizione politica e responsabilità stanno insieme nel sistema elettorale. Assenza di competizione politica (rotazione) e deresponsabilizzazione stanno insieme nel sorteggio».<sup>51</sup> Tale profonda differenza intercorrente tra i due metodi non porta ad una totale squalificazione del sorteggio, bensì a una diversa collocazione tra questo e le elezioni: il primo è utilizzabile nel contesto giudicante (in diversi organi, su tutti il CSM, si sta discutendo su una sua introduzione), le seconde in quello legislativo.

## 4.2 Il referendum

Gli artt. 75 co. 1, 138 co. 2, e 71 co. 2 Cost. disciplinano rispettivamente gli istituti del referendum abrogativo, del referendum costituzionale (per la cui proposta è necessaria la raccolta di 500 mila firme) e della iniziativa legislativa popolare (per cui sono richieste 50 mila firme),

---

<sup>50</sup> N. Urbinati, L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, cit., 40 ss.

<sup>51</sup> *Ibidem*, 177.

tutti istituti di democrazia diretta<sup>52</sup>. La raccolta firme ha storicamente assunto un ruolo di prim'ordine per la formazione di opinioni politiche e per favorire un confronto pubblico sulle stesse, in quanto le firme stesse sono sempre state raccolte fisicamente nelle piazze, nelle strade ed in altri luoghi pubblici, discutendo con gli elettori per convincerli a sposare una determinata causa. È chiaro che, vista la qualità richiesta a ciascuna sottoscrizione, il raggiungimento del *quorum* richiesto è sempre stato tutt'altro che semplice da realizzare. Ma è altrettanto evidente che in tema di libertà del voto e di libertà di formazione della propria opinione politica, in un contesto pluralista e democratico, la raccolta firme ha un peso non indifferente.

Con l'approvazione del d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021, per sottoscrivere una raccolta firme relativa ad uno dei tre istituti menzionati è sufficiente aprire un sito *internet* o registrare la raccolta sulla piattaforma dedicata, e ciascun elettore potrà firmare «mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata»<sup>53</sup>. Tra i diversi aspetti<sup>54</sup> – positivi o critici – che tale innovazione porta con sé, la conseguenza che va sottolineata in questa sede è quella relativa alla «spoliticizzazione della partecipazione popolare alle decisioni che interessano alla vita collettiva»<sup>55</sup>. L'inevitabile pericolo che si corre con tale innovazione – che peraltro non interviene sul numero delle firme da sottoscrivere ai fini della regolarità della proposta, pur modificandone profondamente le

---

<sup>52</sup> Per una ricostruzione circa la regolamentazione di tali istituti, cfr. M. Dogliani, I. Massa Pinto, *Elementi di Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017, e G. Zagrebelsky, F. Pallante, V. Marcenò, *Lineamenti di Diritto Costituzionale*, Le Monnier Università, Milano, 2020.

<sup>53</sup> (art. 1 co. 344 lett. c) l. n. 108/2021).

<sup>54</sup> Per un'analisi complessiva della riforma, cfr. F. Pallante, *I referendum digitali e il suicidio del Parlamento*, in *Volere la luna*, 29 settembre 2021 e A. Fabozzi, *Firme online, un successo problematico*, su *Il Manifesto*, 14 settembre 2021.

<sup>55</sup> F. Pallante, *I referendum digitali*, cit.

modalità di raccolta – è di ridurre la partecipazione politica a un *like*<sup>56</sup>. La riforma dunque – seppur forse inconsapevolmente, visto che modificare il funzionamento di un istituto democratico comporterebbe una riforma complessiva, reggendosi l'intero sistema costituzionale su pesi e contrappesi – va nella direzione del sostegno alla democrazia digitale, ponendosi sulla scia dell'intuizione – all'epoca – distopica di Bobbio, che descriveva la possibile democrazia del futuro come «cervello elettronico» a cui è possibile trasmettere comodamente con un tasto il proprio voto<sup>57</sup>.

### 4.3 Il voto e la Scuola di Cittadinanza

Il voto, dunque, al pari della stessa democrazia rappresentativa, sta attraversando un periodo di forte crisi. La riforma di alcuni istituti, insieme all'introduzione e all'implementazione di strumenti di democrazia partecipativa, appaiono indispensabili. Ma alla base della crisi vi è un problema più ampio, che riguarda la libertà stessa del voto e dunque la libera e consapevole formazione delle coscienze. È una questione dalla portata storica, in cui l'utilizzo dei nuovi mezzi di comunicazione svolgerà necessariamente una funzione decisiva, confidando che proprio nella frammentazione si possano formare convinzioni reali e profonde.

I veri snodi che stanno alla base di tematiche come quella trattata – accennata per sommi capi, vista l'immensa complessità che porta con sé – non possono che essere di matrice culturale. Non può pensarsi di affidare alla sola regolamentazione la risoluzione di problemi di una tale complessità, che devono trovare risposte prima di tutto nella società civile. Proprio per questo è nata la Scuola di Cittadinanza. Per la necessità di partire dal basso, dalla formazione delle nuove

---

<sup>56</sup> V. Zagrebelsky, *Per i referendum non basta un like*, su *La Stampa*, 17 settembre 2021.

<sup>57</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, 14.

generazioni, favorendo la crescita di una consapevole cultura costituzionale. Per essere viva, la Costituzione infatti deve essere letta, ed i costituenti ne erano consapevoli. È ciò che si evince dalla XVIII Disposizione Transitoria e Finale della Costituzione, al secondo comma: «Il testo della Costituzione è depositato nella sala comunale di ciascun Comune della Repubblica per rimanervi esposto, durante tutto l'anno 1948, affinché ogni cittadino possa prenderne cognizione».

In questo senso, risuona quanto mai vero ed attuale l'appello che il costituente Giuseppe Dossetti rivolse ai giovani in occasione di un Convegno organizzato dal Comitato per la Costituzione a Bari, il 13 maggio del 1995, invitandoli a porre la propria fiducia nella Costituzione:

«Cercate quindi di conoscerla [la Costituzione], di comprendere in profondità i suoi principi fondanti, e quindi di farvela amica e compagna di strada. Essa, con le revisioni possibili ed opportune, può garantirvi effettivamente tutti i diritti e tutte le libertà a cui potete ragionevolmente aspirare; vi sarà presidio sicuro, nel vostro futuro, contro ogni inganno e contro ogni asservimento, per qualunque cammino vogliate procedere, e qualunque meta vi prefissiate. E questo vale non solo per voi personalmente, ma può valere, allo stesso modo e con la stessa intensità, per tutto il nostro popolo»<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> G. Dossetti, Discorso pronunciato a Bari il 13 maggio 1995 in occasione di un Convegno organizzato dal Comitato per la Costituzione, disponibile online su [www.grusol.it](http://www.grusol.it).

## Per approfondire

F. Depuis-Dèri, *Addio alle urne*, Eléuthera, Milano, 2021

N. Urbinati, L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, Einaudi, Torino, 2020

F. Pallante, *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020

D. Palano, *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Morcelliana, Brescia, 2020

C. O'Neil, *Weapons of Match Destruction. How big data increases inequality and threatens democracy*, Penguin, New York, 2017 (ed. italiana C. O'Neil, *Armi di distruzione matematica. Come i big data aumentano la disuguaglianza e minacciano la democrazia*, Bompiani, Milano, 2017)

G. Pitruzzella, O. Pollicino, S. Quintarelli, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Agea, Milano, 2017

D. van Reybrouck, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Feltrinelli, Milano, 2015

F. Lanchester, *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 1996, 389

M. Gobbo, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale*, Cedam, Padova, 1997