



EDITORIALE - 15 GIUGNO 2022

Campagne elettorali, formazione del
consenso, astensionismo: nel silenzio
assordante sui referendum, ha senso
oggi il silenzio elettorale?

di Federica Fabrizzi

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



Campagne elettorali, formazione del consenso, astensionismo: nel silenzio assordante sui referendum, ha senso oggi il silenzio elettorale?

di Federica Fabrizzi

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

Lo scorso 12 giugno l'Italia è stata chiamata a recarsi alle urne per esprimersi sui 5 quesiti referendari in materia di giustizia dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale; nello stesso giorno, poco meno di 9 milioni di concittadini potevano esprimere il loro voto anche per il rinnovo degli organi di 978 comuni. I dati relativi all'affluenza alle urne diffusi dal Ministero dell'Interno hanno impietosamente messo in evidenza come il momento elettorale interessi sempre di meno agli italiani: per le elezioni amministrative l'affluenza si è fermata al 54,73% (nelle consultazioni precedenti era stata del 60,12%), mentre il referendum ha segnato il record storico negativo, con solo il 20,94% dei voti espressi.

Come previsto dalla normativa vigente, a partire dalla mezzanotte di venerdì 10 giugno è scattato il "silenzio elettorale" e da quel momento non è stato più possibile esprimere sui media tradizionali posizioni e opinioni con riferimento alla tornata elettorale.

Nel corso degli ultimi dieci anni almeno, quel silenzio elettorale è stato sistematicamente violato sui social network e sui nuovi canali di comunicazione che dominano ormai l'infosfera. Altrettanto regolarmente si sono levati anche gli strali di quanti hanno denunciato tale violazione, invocando l'urgenza dell'approvazione di una normativa che trascini nel mondo *on line* le previsioni ad oggi valide solo per l'*off line*.

Il tema c'è, è evidente: siamo al cospetto di un'intollerabile asimmetria legislativa e da questo non può che scaturire un disagio, dato dallo squilibrio tra due situazioni che sembrerebbe necessario, al contrario, disciplinare allo stesso modo.

Il punto è cercare di capire se la risposta adeguata possa e debba essere quella di adattare una normativa nata e pensata per un contesto istituzionale e mediatico con determinate caratteristiche ad una situazione politica e sociale oggettivamente del tutto diversa. Il dubbio è, infatti, che aggrapparsi alle "certezze" della regolamentazione già in vigore rischi solamente di frustrare l'esigenza di fondo che si intende perseguire senza peraltro essere realmente incisiva e raggiungere lo scopo.



Per questo occorrerebbe forse ammettere con franchezza che quello del silenzio elettorale è uno di quegli ambiti in cui oggi non può che essere l'*on line* a guidare e ad incidere sull'*off line* e che, conseguentemente, la sua previsione normativa andrebbe eliminata.

Se poi questo ragionamento lo si applica alla consultazione referendaria, che si è svolta in un assoluto ed assordante silenzio, allora davvero la finzione delle 48 ore di blackout diventa quasi incomprensibile.

Due brevi premesse per inquadrare il tema.

L'art. 9 della legge n. 212/1956, così come modificato dalla legge n. 130/1975 stabilisce che “Nel giorno precedente e in quelli stabiliti per le elezioni sono vietati i comizi e le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, nonché la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri o manifesti di propaganda o l'applicazione di striscioni, drappi o impianti luminosi. Nei giorni destinati alla votazione è vietata, altresì, ogni propaganda elettorale entro il raggio di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali”.

Quale sia la *ratio* di questa previsione, lo ha spiegato la Corte costituzionale, ad esempio, quando ha sottolineato la necessità di “preservare la libertà psicologica dell'elettore nell'imminenza del voto” e di garantire una sua effettiva tutela nel momento supremo della formazione della volontà che si traduce, appunto, in voto.

Quello del silenzio elettorale è, dunque, un aspetto che rientra nella disciplina tecnica del procedimento elettorale, ma strettamente collegato al tema cardine della libertà di manifestazione del pensiero. Non a caso, disciplinato a partire dagli anni Cinquanta, il silenzio elettorale è stato poi adeguato al contesto di un sistema di comunicazioni in evoluzione, con l'estensione nel 1975 della disciplina anche alle radiotelevisioni. Il collegamento ed il legame tra il diritto di informazione, nella nota duplice accezione di informare ed essere informati, ed il momento della formazione del consenso sono talmente scontati da non doverli neppure richiamare: la Corte costituzionale, come noto, ha definito la libertà sancita nell'art. 21 Cost. come la “pietra angolare” della democrazia e per tale ragione la disciplina dei mezzi di informazione, soprattutto durante il periodo della campagna elettorale, assume una rilevanza del tutto peculiare.

La seconda premessa è scontata quasi quanto la prima, ma egualmente necessaria.

Le campagne elettorali e, in generale, la comunicazione politica oggi passano dalla rete. Gli studi dei sociologi della comunicazione, ma non solo, sono ad uno stadio assai avanzato sul punto; anche i giuristi si interrogano ormai da tempo su questi temi ma, pur nella diffusa consapevolezza del problema dato dall'assenza di una regolamentazione, non sempre chiare sono le modalità con le quali intervenire.

Certamente, se c'è un giudice che ha affermato “E' [...] evidente il rilievo preminente assunto dal servizio di F. (o di altri social network ad esso collegati) con riferimento all'attuazione di principi cardine essenziali dell'ordinamento come quello del pluralismo dei partiti politici (49 Cost.), al punto che il soggetto che non è presente su F. è di fatto escluso (o fortemente limitato) dal dibattito politico italiano, come testimoniato dal fatto che la quasi totalità degli esponenti politici italiani quotidianamente affida alla propria pagina F. i messaggi politici e la diffusione delle idee del proprio movimento”¹, è chiaro che non si tratta di un tema secondario.

Tirando dunque le fila delle due premesse, si può affermare che il silenzio elettorale è volto a regolamentare la comunicazione politica ed a disciplinare le modalità della formazione del consenso, consenso che oggi passa necessariamente attraverso i social networks.

Se l'interrogativo è dunque come regolamentare la formazione del consenso in rete un elemento è certo: quali che siano le regole, queste necessariamente dovranno tener conto delle caratteristiche proprie del fenomeno che si intende disciplinare ed è dunque alle proprietà, anche tecniche, del mezzo che occorre guardare.

Peraltro, anche quali siano le peculiarità della comunicazione tramite Internet è ormai sufficientemente indagato; volendo sintetizzare e semplificare si potrebbero citare quali caratteristiche tipiche la pervasività, l'illimitatezza spazio-temporale, la disintermediazione e la semplificazione del messaggio.

Sotto il profilo della pervasività, se il fascismo aveva come parola d'ordine “una radio in ogni casa”², il problema di raggiungere tutti è ampiamente superato con la rete: nonostante il digital divide che affligge il nostro Paese, oltre 35 milioni di italiani navigano sul web tramite uno smartphone: un tasso di “invadenza” sconosciuto a qualsiasi mezzo di comunicazione o di propaganda politica del passato. Persino un'operazione editoriale massiva come quella messa in atto nel 2001 (non cento anni fa!) che recapitò a casa degli elettori 21.420.000 copie di “Una storia italiana”, la foto-biografia sul mondo privato di Berlusconi, sembra oggi archeologia, rispetto ai profili Instagram dei politici italiani.

Sull'illimitatezza spazio-temporale non serve soffermarsi: il mezzo è tale per cui non è possibile imbrigliarlo in confini spaziali e la dimensione del tempo è schiacciata in una sorta di perenne presente.

Con mancanza di intermediazione non ci si riferisce solamente al fatto che i politici – ovviamente per il tramite dei loro staff, sempre più ferrati in materia – si offrono direttamente all'elettorato e che la coltivazione dell'empatia con i potenziali elettori passa anche dalle immagini social della cena, del gatto,

¹ Trib. Roma, ord. 12 dicembre 2019.

² P. V. Cannistraro, *La fabbrica del consenso. Fascismo e mass media*, Bari, 1975.



della gita fuori porta, tutto in presa (quasi) diretta e senza apparente intermediazione o editing professionale. Per disintermediazione si deve intendere, piuttosto, l'assenza di una supervisione sui contenuti postati sui social: manca, come noto, il ruolo del direttore del giornale, manca l'Albo dei giornalisti, mancano in altri termini, tutta una serie di intermediazioni, appunto, che in qualche modo garantiscono sui contenuti.

Da ultimo, ma non per ultimo, la semplificazione del messaggio: la rete è qual luogo in cui ci si esprime su un determinato tema senza dover per forza approfondirlo, con la "scusa" che il linguaggio social deve essere breve. La comunicazione in rete contrae il linguaggio al punto che la riduzione a slogan è quasi fisiologica ed un politico non può chieder di meglio: come sarcasticamente evidenziato in una nota battuta, "quando un uomo con il ragionamento incontra un uomo con lo slogan, l'uomo con il ragionamento è un uomo morto".

Accanto a queste peculiarità ci sono poi le specifiche tecniche, egualmente impattanti.

Sotto questo profilo, viene in realtà in soccorso un precedente illustre per offrire una risposta.

Nel 1997 la Corte Suprema statunitense, pronunciandosi sul *Telecommunication Reform Act* del 1996, sottolineava come ogni attributo del *medium* deve essere analizzato, compreso e regolato, dal momento che regolamentazioni che possono apparire costituzionalmente legittime se applicate ad un determinato *medium* si rivelano poi incostituzionali se applicate ad un altro.

Oltre 35 anni fa la Corte Suprema riconosceva esplicitamente la natura di Internet come nuovo mezzo di comunicazione, come strumento originale di veicolazione del pensiero che non può essere soggetto alla regolamentazione ideata per altri mezzi, perché "Internet è un mezzo di comunicazione umana a livello mondiale unico ed interamente nuovo"³.

Sia che si voglia inquadrare il fenomeno della comunicazione sui social interamente nella cornice dell'art. 21 Cost. o che lo si voglia, invece, ricondurre almeno in certa misura alla comunicazione disciplinata dall'art. 15 Cost., non si può non tenere conto che lo strumento ha attributi e proprietà tecniche sue proprie.

Ma torniamo al silenzio elettorale e rimaniamo negli Stati Uniti. Negli USA il silenzio elettorale non esiste: troppo distante dalla mentalità d'oltreoceano fondata sul *freedom of speech*. Tuttavia, in occasione delle ultime elezioni presidenziali Facebook, come noto, si è dettata delle regole: è stata impostata una strategia globale che prevedeva l'adozione del *feed* delle informazioni attendibili, certificate dal Centro informazioni

³ Su questa pronuncia v. G. Ziccardi, *La libertà di espressione in Internet al vaglio della Corte Suprema degli Stati Uniti*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, aprile 1998, p. 123 e ss.

sul voto, posizionate in cima alla pagina. Lo scopo dichiarato è stato quello di evitare la disinformazione, limitando i contatti con cui condividere i messaggi. Inoltre, sono stati rimossi i post che spingevano gli elettori a non andare a votare oppure che diffondevano informazioni errate su dove e come votare, etichettando come inattendibili quelli eventualmente pubblicati prima della fine delle elezioni per cercare di dare in anteprima un risultato non ufficiale degli scrutini.

La scelta non è, evidentemente, esente da critiche, in primo luogo perché la limitazione ed il controllo erano discrezionalmente effettuati da un soggetto privato, il che, tuttavia, ha sollevato dubbi più in Europa che oltreoceano⁴. Negli Stati Uniti sono state soprattutto le molte associazioni che da anni si battono per incrementare la presenza elettorale a criticare l'operazione: la partecipazione al voto è sempre stata bassa negli USA ed in molti casi decisivo si è rivelato il voto di quegli Stati in bilico (i cosiddetti Swing States) nei quali l'elettorato decide come schierarsi all'ultimo momento. Per questo sull'idea di lasciare agli elettori un momento di riflessione prevale in America l'esigenza di informare e sensibilizzare quegli stessi elettori sulla possibilità di esprimersi votando.

E in Italia? In Italia come noto il trend della partecipazione alle urne è in discesa costante⁵: lo è per le elezioni politiche, lo si è rilevato anche per le elezioni amministrative, storicamente più attrattive delle elezioni politiche, per non parlare delle consultazioni referendarie *ex art. 75 Cost.*, per le quali l'affluenza dal 1995 è stata in caduta libera, con la sola eccezione del referendum sulle acque pubbliche. Naturalmente su queste ultime incide fortemente la circostanza per cui anche non recarsi alle urne è un modo di esprimersi e tuttavia non pare che in occasione dell'ultimo referendum costituzionale la partecipazione sia stata significativa, essendosi recato alle urne circa un italiano su due.

Il problema è che lo strumento referendario vive ormai una fase asfittica che rischia di nuocere gravemente allo stesso istituto di democrazia diretta; le ragioni sono molteplici e non è questa la sede per indagarle e soffermarsi, sebbene inevitabile dovrà essere un ripensamento ed una riflessione seria⁶.

Molto più banalmente, quel che qui si intende fare è richiamare l'attenzione sul fatto che il silenzio elettorale, anche a non voler affermare che aggrava questa situazione, grave già di per sé per altre ragioni, certamente non agevola il dibattito e non contribuisce alla formazione di un'opinione pubblica informata e consapevole, che è invece il vero problema oggi.

Un precedente giurisprudenziale illustre cui fare riferimento c'è anche in Italia. Si tratta della sent. 161/1995 che decise un conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dal Comitato promotore dei referendum avverso il decreto legge che limitava l'uso degli spazi pubblicitari.

⁴ Cfr. B. Caravita, *Davanti ad un mondo che cambia chi è più pericoloso tra Trump e Zuckerberg?*, in *federalismi.it*, n. 1/2021.

⁵ La tendenza è peraltro globale (si vedano i dati sull'affluenza alle urne in Francia nel primo turno delle elezioni legislative tenutosi il 12 giugno) e l'Italia mantiene ancora percentuali di partecipazione superiori rispetto ad altre realtà.

⁶ Sul tema, si veda da ultimo A. Morrone, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna, 2022.



In quell'occasione la Corte scrisse: “E invero, mentre per le campagne elettorali la presenza di un limite temporale ragionevolmente contenuto per lo svolgimento della pubblicità può trovare giustificazione nel fatto di privilegiare la propaganda sulla pubblicità, al fine di preservare l'elettore dalla suggestione di messaggi brevi e non motivati, eguale esigenza non viene a prospettarsi per le campagne referendarie, dove i messaggi tendono, per la stessa struttura binaria del quesito, a risultare semplificati, così da rendere sfumata la distinzione tra le forme della propaganda e le forme della pubblicità.

Nelle campagne referendarie le forme espressive della propaganda vengono, invero, in larga parte a coincidere con le forme proprie della pubblicità, con la conseguenza che, per queste campagne, gli effetti delle limitazioni introdotte in materia pubblicitaria possono risultare aggravati fino a ridurre al di là della ragionevolezza gli spazi informativi complessivamente consentiti ai soggetti interessati alla promozione o alla opposizione ai quesiti referendari”.

Questa distinzione che nel 1995 la Corte faceva tra campagna elettorale, basata sull'argomentare, e campagna referendaria basata invece sul messaggio binario, a slogan, regge oggi? E – soprattutto - siamo certi che il silenzio elettorale sia ancora un istituto valido per garantire la formazione di un consenso informato e meditato da parte degli elettori e conseguentemente l'espressione di un voto consapevole?

I segnali di una crisi profonda non solo della capacità di informarsi, ma della stessa consapevolezza dell'importanza della partecipazione alle decisioni della cosa pubblica sono talmente palesi e preoccupanti che mantenere in vita il silenzio elettorale rappresenta una di quelle situazioni nelle quali una scelta compiuta con la migliore delle intenzioni finisce con l'apparire un'intollerabile ipocrisia.