

La regolazione della comunicazione politica digitale nei BRICS “originari”: oltre la neutralità della rete

di Lucia Scaffardi

Abstract: The essay aims to introduce the topic of this thematic session and the methodology. Through the presentation of the regulatory solutions in terms of digital political communication in the five “original” BRICS countries (Brazil, Russia, India, China and South Africa), the paper contends that, despite significant differences in political systems, constitutional cultures and regulatory approaches, a shared trend is emerging: the gradual abandonment of the principle of network neutrality towards greater emphasis on digital sovereignty, the governance of online platforms and state involvement in the digital public sphere. This introductory contribution based on the experience of the BRICS countries, reveals how digital transformation is redefining core constitutional concepts, including freedom of expression, electoral integrity, political participation and the distribution of power within the digital public arena.

Keywords: BRICS; Net Neutrality; Political Communication; BRICS Cooperation in ICT.

1389

1. Introduzione: oggetto, metodo e delimitazione del campo di indagine

La progressiva digitalizzazione della sfera pubblica, intesa come arena di dibattito della e sulla *res publica*, ha profondamente modificato le modalità attraverso cui si sviluppano i processi di formazione dell’opinione pubblica, di costruzione del consenso e di partecipazione politica, incidendo su categorie tradizionalmente centrali per il diritto costituzionale¹. La comunicazione politica digitale rappresenta oggi uno degli ambiti più sensibili del costituzionalismo contemporaneo, poiché in essa si registrano spinte differenti e talvolta confliggenti, talvolta in direzione della tutela della libertà di manifestazione del pensiero, dell’eguaglianza nella competizione politica e dell’integrità del procedimento elettorale, talaltra invece nel senso di una marcata affermazione della sovranità digitale e della crescente incidenza del potere esercitato dai soggetti privati che operano nello spazio digitale.

Questo tema ampio e di grande complessità, viene in queste pagine analizzato attraverso un particolare punto prospettico: la regolazione della comunicazione politica digitale nei cinque Paesi BRICS “originari” (Brasile,

¹ Si rinvia, su questo tema fondamentale e ampio, all’articolo di Borrello (ed alla bibliografia ivi contenuta) in questa Sezione monografica.

Russia, India, Cina e Sudafrica)². L'oggetto dell'indagine non coincide genericamente con la disciplina delle piattaforme digitali o con la più ampia regolazione di Internet, ma riguarda, più specificamente, l'insieme delle norme, delle prassi istituzionali e delle tecniche di governo che incidono sulla comunicazione politica nello spazio digitale: propaganda, campagne elettorali online, pubblicità politica, utilizzo dei social media da parte sia di partiti, candidati e titolari di cariche pubbliche, sia dei cittadini, per esercitare il diritto di accesso alle informazioni, nonché forme di controllo o moderazione dei contenuti.

Sul piano metodologico, l'analisi si colloca all'incrocio tra diritto comparato, diritto costituzionale e studio delle trasformazioni della sfera pubblica digitale. In questo contesto, la comparazione non viene impiegata per ricercare modelli uniformi né per costruire categorie astratte "sganciate" dai contesti politico-istituzionali di riferimento. Essa appare piuttosto funzionale a mettere in evidenza elementi di continuità, profili di divergenza e possibili tendenze comuni tra ordinamenti profondamente differenti, nella consapevolezza che la regolazione della comunicazione politica digitale dipende non soltanto dal dato normativo, ma anche dalle forme di Stato e dalle forme di governo, dalle culture costituzionali, dai rapporti tra potere pubblico e mezzi di comunicazione e dagli specifici percorsi storici di questi Paesi.

Occorre tuttavia esplicitare una ulteriore premessa metodologica relativa alla delimitazione del campo di indagine. La scelta di concentrare l'attenzione sui cinque Paesi BRICS, che potrebbe definire "originari", non deriva da una sottovalutazione della più recente evoluzione del gruppo verso il c.d. BRICS+³, ma da un'esigenza di rigore analitico. L'ampliamento del coordinamento BRICS costituisce infatti un fenomeno ancora troppo recente perché sia possibile verificare con sufficiente attendibilità se e in quale misura lo scambio informale tra i nuovi membri abbia prodotto influenze riconoscibili anche nel settore della regolazione della comunicazione politica digitale. Se il fenomeno BRICS sembra configurarsi come una realtà dinamica, caratterizzata dalla circolazione di pratiche, esperienze e interessi

² È bene ricordare al lettore come ogni approfondimento sulla cooperazione BRICS sia estremamente complesso poiché una delle caratteristiche ricorrenti in questo studio è rappresentato dalla difficoltà di far emergere, oltre alla necessaria disamina del diritto straniero dei paesi considerati, le particolarità dall'appartenenza a questo *legal network* in costruzione ormai da quasi 20 anni. Sul tema vedi L. Scaffardi, *Pensare l'impossibile: BRICS tra miraggio e realtà*, in L. Scaffardi (cur.), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2012, 158.

³ Per BRICS+ si intende la versione attuale della cooperazione, che si è allargata, dai cinque Paesi "originari" ad una versione estesa che ricomprende, dal gennaio 2024, Egitto, Etiopia, Iran, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, cui si è aggiunta l'Indonesia, nel gennaio 2025. Sempre nel 2025, una nuova forma di cooperazione ha arricchito il BRICS+, ovvero quella dei *Partner Countries* (Bielorussia, Bolivia, Kazakhstan, Cuba, Malesia, Nigeria, Thailandia, Uganda, Uzbekistan e Vietnam). Per un approfondimento sull'evoluzione da BRICS a BRICS+, sia consentito il rinvio a L. Scaffardi, *Dal BRICS al BRICS+. Alla ricerca di una diversa e forte modernità*, in *DPCE Online*, 2024, 4, 2843 e all'interessante analisi di K. Thangjalen Kipgen, S. Chakrabarti, *The Politics Underpinning the BRICS Expansion*, in 8(3) *J. Liberty & Int'l Affs* 445, 447 (2022).

condivisi⁴, non appaiono ancora maturi i presupposti per ricostruire eventuali processi di trasferimento normativo⁵ o di reciproca contaminazione nell'insieme allargato dei BRICS+.

Una necessaria precisazione riguarda poi la struttura stessa dell'indagine. Oltre al contributo introduttivo di Borrello, che ricostruisce le questioni costituzionali sottese al tema individuato nelle democrazie stabilizzate, i lavori dedicati ai singoli casi nazionali dei cinque Paesi BRICS sono stati costruiti a partire da una comune griglia di quesiti di ricerca, concernenti la disciplina dei media e della comunicazione politica, la regolazione di Internet, il ruolo delle piattaforme digitali, la pubblicità politica online, l'utilizzo delle piattaforme da parte dei titolari di cariche pubbliche e le problematiche specifiche dei contesti nazionali. La presenza di una comune struttura di osservazione ha consentito di ridurre uno dei principali rischi delle comparazioni tra ordinamenti fortemente eterogenei, vale a dire la costruzione di parallelismi meramente descrittivi, offrendo invece una base comune per l'individuazione di continuità e divergenze.

2. Comunicazione politica digitale e trasformazione delle categorie giuridiche: il dibattito nelle democrazie stabilizzate e nei Paesi BRICS

Le regole della comunicazione politica, ancor prima che digitale, si sono storicamente articolate come insieme di strumenti aventi l'obiettivo di interpretare, incrementare e razionalizzare il processo democratico⁶. Ed è così che il rapporto tra soggetti politici, mezzi di diffusione ed elettorato è divenuto sempre più embricato. Tuttavia, si è assistito nel corso del tempo, all'emersione di fenomeni capaci di incidere sulla qualità del dibattito pubblico, quali forme sempre più sofisticate di propaganda, processi di semplificazione della comunicazione politica e dinamiche informative caratterizzate dalla crescente rapidità della circolazione dei contenuti, ad esempio mediante l'affermarsi di strumenti radiotelevisivi. In un contesto nel quale l'esigenza di risposte immediate tendeva sempre più a prevalere sui tempi dell'approfondimento e della verifica, hanno iniziato a manifestarsi criticità destinate a trovare ulteriore sviluppo con l'avvento dell'ambiente digitale. Anche in questa fase iniziale il diritto costituzionale ha da sempre operato al fine di poter garantire una piena libertà di espressione, in un contesto di pluralismo informativo, che potesse comunque garantire parità di accesso ai mezzi di comunicazione e correttezza della competizione

⁴ A.S. Bruno, *Il nuovo regionalismo dei BRICS e la tenuta della Rule of Law in Europa*, in *Federalismi*, 2026, 3, 1.

⁵ Parla di *legal transfer* fra i primi M. Carducci, *Il BRICS Come "Legal Network" e le sue implicazioni costituzionali*, in E. Caterini, P. Stancati (cur.), *Costituzione, Economia, Globalizzazione, Liber amicorum in on. di Carlo Amirante*, Napoli, 2013. Si vedano anche, sul punto, M. Carducci, A. S. Bruno, *The BRICS Countries between Justice and Economy. Methodological Challenges on Constitutional Comparison*, in 2(2) *Sociology and Anthropology* 46, 46-58 (2014).

⁶ Si rinvia, *ex multis*, sul tema a R. Borrello, *Par condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Torino, 2007.

politica⁷. La regolazione della comunicazione politica, infatti, si è storicamente sviluppata nelle democrazie stabilizzate come uno strumento di razionalizzazione del processo politico-democratico, volto a garantire che il confronto tra sistema politico, mezzi di comunicazione e cittadini si svolgesse in condizioni idonee alla libera formazione della volontà dell'elettore e alla realizzazione del pluralismo. Ecco allora che, come viene sottolineato più volte in questa Sezione monografica, la disciplina della comunicazione politica opera – o, almeno, dovrebbe operare – come meccanismo di garanzia del corretto funzionamento del processo democratico e della dialettica pluralistica tra i diversi attori coinvolti⁸.

L'avvento delle tecnologie digitali e, in particolare, delle piattaforme online, non ha di certo eliminato questo intreccio, ma ne ha pervicacemente modificato le condizioni di utilizzo, introducendo ulteriori elementi di complessità e capacità di interpretazione⁹. La comunicazione politica online non costituisce solo una trasposizione tecnologica di fenomeni esistenti, ma tende a trasformare le stesse modalità attraverso cui si sviluppano le relazioni tra attori politici, mezzi di comunicazione (e gli attori privati che li posseggono) e cittadini, con una fortissima capacità di disintermediazione che rischia, ovviamente, di lasciare in mano a chi possiede le capacità tecnologiche e finanziarie la possibilità e il potere di modificare a proprio vantaggio le dinamiche del dibattito¹⁰.

In questo scenario, per lungo tempo, la rete è stata descritta, anche sul piano giuridico, come uno spazio sostanzialmente neutrale¹¹,

⁷ Si tratta di un tema su cui la dottrina italiana è intervenuta ampiamente, anche in maniera a volte discordante. Si veda, *ex pluribus*: S. Rodotà, *Il mondo nella rete: quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, 2014; T.E. Frosini, *Liberté, Egalité, Internet*, Napoli, 2015; M. Nisticò, P. Passaglia (cur.), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014; A. Lamberti, *La libertà di manifestazione del pensiero "in trasformazione"*, in *Rivista AIC*, 2025, 3, 337; A. Spadaro, *Libertà, pluralismo e limiti nel discorso pubblico*, in *Rivista AIC*, 2025, 1, 86. Sia consentito anche il rinvio a L. Scaffardi, *Internet fra auto-limitazione e controllo pubblico*, in *Rivista AIC*, 2023, 4, 356 e alla bibliografia ivi contenuta.

⁸ R. Borrello, *La regolazione della comunicazione politica digitale: le coordinate generali*, in questa Sezione monografica, in particolare i parr. 1 e 3, ove l'Autore definisce la disciplina della comunicazione politica come una «legislazione sulla razionalizzazione del processo politico-democratico» e ne individua la finalità nella creazione di condizioni ottimali per la libera formazione della volontà dell'elettore.

⁹ Tra i tanti, C. Caruso, *I custodi di silicio. Protezione della democrazia e libertà di espressione nell'era dei social network*, in *ConsultaOnline, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2019, 1; G. Formici, *La censura ai tempi di internet: dal blocco della rete al deplatforming*, in A. Osti, M. Della Malva (cur.), *Libertà di espressione e forme moderne di censura*, Torino, 2025, 51.

¹⁰ G.E. Vigevari, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, Torino, 2018; C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quad. cost.*, 2023, 3, 546; M. Manetti, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quad. cost.*, 2023, 3, 523 e ss.; O. Pollicino, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, in *Rivista AIC*, 2025, 2, 119.

¹¹ Ed in questa lettura sta una verità che ha caratterizzato lo sviluppo (almeno) iniziale di questo strumento, poiché: «Libertà di espressione, diritto di accesso alle informazioni e diritti politici (...) si incrociano nella rete e trovano in essa un luogo di realizzazione dirompente: è Internet, perciò, in ultima analisi, a divenire luogo di aggregazione virtuale – e spesso anche fisica – così da consentire una partecipazione democratica

caratterizzato appunto da una elevata capacità di disintermediazione, da un accesso potenzialmente egualitario¹² e da una circolazione delle informazioni tendenzialmente libera da vincoli strutturali. Tale rappresentazione, che ha accompagnato le prime fasi di diffusione di Internet, ha contribuito a sostenere l'idea che lo spazio digitale potesse costituire un'estensione, se non addirittura un rafforzamento, della sfera pubblica democratica¹³.

Tuttavia, la progressiva trasformazione dello spazio pubblico digitale, legato allo sviluppo inarrestabile dell'informatica e oggi dell'Intelligenza Artificiale (IA), ha evidenziato come l'apparente ampliamento delle libertà comunicative potesse accompagnarsi a nuove forme di dipendenza, controllo e concentrazione del potere comunicativo. Le piattaforme digitali hanno così assunto un ruolo sempre meno assimilabile a quello di meri intermediari tecnici perché, attraverso algoritmi di indicizzazione, sistemi e strumenti di profilazione nonché meccanismi e politiche di controllo dei contenuti, contribuiscono in maniera decisiva a determinare visibilità e incidenza dei contenuti politici e, indirettamente, le modalità di formazione dell'opinione pubblica¹⁴.

La comunicazione politica digitale appare dunque caratterizzata da forme crescenti di personalizzazione dei messaggi, rese possibili dall'utilizzo dei dati degli utenti e dall'impiego di tecniche di segmentazione e micro-targeting¹⁵. Inevitabile allora osservare come tali strumenti possano incidere su alcuni presupposti tradizionali del dibattito democratico, quali la trasparenza della comunicazione, la verificabilità delle informazioni e la possibilità di costruire uno spazio pubblico condiviso ed egualitario.

Non di meno, interrogativi pressanti derivano dalla diffusione di contenuti manipolativi o disinformativi e alle modalità attraverso cui tali contenuti vengono veicolati nell'infosfera. La rapidità della loro circolazione,

tutt'altro che meramente digitale», così L. Scaffardi, *Internet fra auto-limitazione e controllo pubblico*, cit., 356.

¹² Divenendo cioè «spazio sempre più importante per l'autorganizzazione delle persone e dei gruppi e come uno strumento essenziale per promuovere la partecipazione individuale e collettiva ai processi democratici e l'eguaglianza sostanziale», così P. Costanzo, *Il fattore tecnologico e il suo impatto sulle libertà fondamentali*, in T.E. Frosini, O. Pollicino, E. Apa, M. Bassini, *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017, 893.

¹³ La rete, infatti, veniva considerata come «spazio sempre più importante per l'autorganizzazione delle persone e dei gruppi e come uno strumento essenziale per promuovere la partecipazione individuale e collettiva ai processi democratici e l'eguaglianza sostanziale». Così si esprimeva la *Dichiarazione dei diritti in Internet* del 2015, nel suo preambolo. Diversi autori segnalavano poi fra le potenzialità della rete non tanto il controllo nei sistemi democratici che ne sarebbe potuto derivare, quanto lo sviluppo di una teoria relativa alla conoscenza come bene comune, derivante proprio dall'uso di Internet, pur nella consapevolezza che la circolazione della conoscenza non produce automaticamente ricchezza e che, inversamente, l'ignoranza non può che produrre automaticamente povertà. Su questi passaggi e sulla bibliografia ivi riportata si veda P. Marsocci, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, 2, 1-22.

¹⁴ G.E. Vigevari, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in *Rivista AIC*, 2025, 2, 236, e nella stessa *Rivista*, G.L. Conti, *Il condizionamento dell'opinione pubblica in campo politico ed economico*, 2025, 3, 348.

¹⁵ G. Ziccardi, *Tecnologie per il potere. Come usare i social network in politica*, Milano, 2019; A. Gatti, *Profilazione e diritti fondamentali. Modelli a confronto: Europa, Usa, America Latina*, Napoli, 2025.

la difficoltà di individuare responsabilità chiaramente attribuibili e la crescente complessità delle dinamiche informative sembrano rendere meno efficaci alcuni strumenti giuridici tradizionalmente utilizzati nel settore della comunicazione politica¹⁶, senza dimenticare che la rinnovata personalizzazione della politica rende paradossalmente “necessario” il ricorso a forme dirette e aggressive di propaganda.

Anche per questo, il tema della moderazione – e dunque controllo – dei contenuti, ormai quasi interamente affidato alle piattaforme attraverso regole endogene non prive di profili di opacità e di discrezionalità, attribuisce a soggetti privati una funzione che, per gli effetti prodotti o producibili sulla circolazione delle informazioni e sui diritti degli utenti/cittadini, assume una rilevanza che certo non si può incasellare in una dimensione esclusivamente tecnica o commerciale¹⁷.

Tutto quanto descritto pone, allora, non soltanto questioni relative alla capacità delle piattaforme di influenzare i processi di formazione dell’opinione pubblica. Quello che emerge ulteriormente è che esse sembrano incidere anche e profondamente su categorie giuridiche tradizionalmente utilizzate per disciplinare la comunicazione politica: la distinzione tra informazione e propaganda, la delimitazione del periodo elettorale, il rapporto tra soggetti pubblici e privati, la qualificazione giuridica della pubblicità politica e la stessa configurazione dello spazio digitale.

Se tutto quanto sommariamente descritto è evidente – e ampiamente dibattuto – nelle democrazie occidentali, l’analisi di quanto avviene nei cinque Paesi BRICS diviene non più rinviabile e appare, anzi, particolarmente significativa proprio per la particolarità di quanto sta avvenendo in questo “nuovo mondo”. Pur in assenza di un modello comune, sembra infatti emergere una tendenza condivisa che diverrà oggetto dei prossimi paragrafi: il progressivo superamento dell’idea della rete come spazio neutrale e la crescente attenzione – e, in taluni casi, l’intervento statale forte – verso il tema della sovranità digitale e del ruolo assunto dalle piattaforme nella costruzione dei processi politici.

3. La digitalizzazione nello spazio di cooperazione tra Paesi BRICS: convergenze emergenti e permanenza delle specificità nazionali

¹⁶ Si pensi, a mero titolo di esempio, alle regole sulla *par condicio*, sugli obblighi di trasparenza e identificazione degli autori di messaggi politici nella propaganda elettorale, sulla responsabilità editoriale e, ancora, alle norme in materia di tutela contro diffamazione e altre forme di comunicazione illecita o quelle attinenti al finanziamento della comunicazione politica.

¹⁷ Ne consegue che Internet non rappresenta più, o almeno non più semplicemente, un nuovo mezzo di comunicazione, ma un ambiente che modifica radicalmente l’esercizio dei diritti fondamentali e della cittadinanza democratica. Non a caso, il ruolo di controllo e moderazione dei contenuti assegnato in taluni ordinamenti – ad esempio nel contesto dell’Unione europea – alle piattaforme, comporta, come è stato scritto da taluni Autori, l’affidamento a questi soggetti privati di un ruolo para-costituzionale. Così O. Pollicino, *Google rischia di “vestire” un ruolo para-costituzionale*, ne *Il Sole 24 Ore*, 15-5-2014, ma anche T.E. Frosini, *Google e il diritto all’oblio preso sul serio*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich (cur.), *Il diritto all’oblio su Internet dopo la sentenza Google Spain*, Roma, 2015, 4.

ei Paesi BRICS (e non solo) si rileva dunque un processo di progressiva attenzione verso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ciò pare testimoniato altresì dalle forme sempre più articolate di cooperazione in materia digitale che il gruppo ha sviluppato nel corso dell'ultimo decennio, contribuendo alla definizione di priorità comuni relative allo sviluppo tecnologico, alla connettività, all'inclusione digitale e alla governance delle infrastrutture informative.

Già a partire dalla Dichiarazione di Fortaleza del 2014 i membri originari del gruppo riconoscevano il ruolo delle *Information and Communication Technologies* (ICT) quali strumenti essenziali per promuovere crescita economica, inclusione sociale e sviluppo sostenibile, evidenziando al tempo stesso la necessità di una governance della rete orientata a principi di sicurezza, apertura e cooperazione internazionale¹⁸. Tale prospettiva si inseriva nel più ampio dibattito internazionale sulla governance di Internet, sviluppatosi anche nel contesto del *Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance*¹⁹.

È poi con il *Memorandum of Understanding on Cooperation in Science, Technology and Innovation*, siglato a Brasilia nel 2015, che i Paesi BRICS hanno “formalmente riconosciuto” quale specifico ambito di collaborazione quello finalizzato alla condivisione di politiche pubbliche, esperienze e strategie comuni nel settore dell'innovazione e delle tecnologie digitali²⁰.

Non stupisce dunque che anche nella Dichiarazione finale del Summit di Ufa, sempre del 2015, i leader dei Paesi BRICS abbiano dedicato diversi paragrafi al tema dello sviluppo e della governance delle ICTs, condannando tra le altre cose – e questo sì, invece, può risultare piuttosto sorprendente alla luce degli sviluppi più recenti che connotano taluni dei Paesi BRICS – sistemi di controllo elettronico di massa, raccolta massiva di dati, violazione dei diritti fondamentali mediante le tecnologie più avanzate, con particolare riferimento al diritto alla privacy (para. 34). È in tale quadro che viene peraltro istituito il *Working Group of Experts of the BRICS States on security in the use of ICTs*, chiamato a promuovere la collaborazione degli Stati mediante lo scambio di informazioni e *best practices*, il coordinamento di strategie di contrasto al *cybercrime*, lo sviluppo di progetti comuni e la definizione di norme, principi e standard a livello internazionale (para. 34).

Se, come spesso avviene, l'azione concreta e l'impatto dei *Working Groups of Experts* istituiti entro la cooperazione BRICS sono di difficile valutazione data la difficoltà di reperire documenti ufficiali o report, ciò che risulta evidente è come l'attenzione a tale specifico ambito di cooperazione sia proseguita con costanza nel corso degli anni. Questo trend emerge con evidenza dalle Dichiarazioni finali dei Summit annuali dei Capi di Stato o di governo dei cinque Paesi nonché dagli incontri inter-ministeriali²¹, nei quali si parla di governance di *Internet*, di sovranità digitale, ma anche di *cybersecurity* e azione pubblica nello spazio digitale, fino a giungere alla condanna della disinformazione online, al riconoscimento dell'importanza

¹⁸ Fortaleza Declaration, 2014.

¹⁹ NETmundial, *Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance – Final Statement*, São Paulo, 2014.

²⁰ Memorandum on STI Cooperation, 2015.

²¹ Si consulti, in merito, il sito ufficiale <https://www.brics2026.gov.in/brics-document/>.

delle infrastrutture digitali pubbliche e, ovviamente, al rilievo dell'IA e del suo sviluppo²².

Nella Dichiarazione di Kazan, approvata a seguito del Summit russo del 2024, è stata rafforzata l'attenzione verso la trasformazione digitale, sottolineando come le infrastrutture digitali e la relativa connettività tra le reti siano elementi necessari e basilari per lo sviluppo sociale ed economico dei BRICS²³. In questo documento, poi, i leaders dei cinque Paesi hanno espresso la loro posizione anche sul tema delicato della disinformazione in rete, delle *fake news* e dell'*hate speech*, che trovano nelle piattaforme digitali uno strumento di propagazione inedito e in grado di fomentare radicalizzazione e conflitti. Qui si legge: «While reaffirming commitment to sovereignty of States, we emphasize the importance of information integrity and ensuring free flow of and public access to accurate fact-based information, including the freedom of opinion and expression as well as digital and media literacy in order to allow for meaningful connectivity, in accordance with applicable national and international law» (para. 56). Un'affermazione che apre senza dubbio a profonde riflessioni in termini di coerenza con i principi, le strategie e le normative che, come si vedrà nei contributi di questa Sezione monografica, che regolano la comunicazione – anche politica – nei Paesi esaminati.

Al di là di tali osservazioni, il dibattito interno ai BRICS in materia di ICT e governance della rete viene ribadito anche nella Dichiarazione dei Ministri della Comunicazione dei Paesi fondatori, datata 2 giugno 2025, nella quale si sottolinea come «Digital ecosystem governance has emerged as a strategic, cross-cutting priority for BRICS members», con riferimento ad un ecosistema digitale aperto, inclusivo e interconnesso, capace di valorizzare aspetti quali accessibilità, competenze digitali e riduzione delle disuguaglianze tecnologiche²⁴. Certo si tratta, come sempre quando si parla di cooperazione BRICS, di una dichiarazione programmatica e di intenti, non una fonte giuridica vincolante. Essa nondimeno mostra come questi Paesi riconoscano la centralità del tema della governance della rete con una visione fortemente pragmatica: «In the context of an accelerating global digital transformation, member countries can collaborate to foster innovative solutions».

²² Dichiarazioni di Ufa (2015), Xiamen (2017), Beijing (2022), Johannesburg II (2023) e Kazan (2024).

²³ Kazan Declaration, XVI BRICS Summit, Kazan, 2024.

²⁴ La Dichiarazione dei Ministri delle Comunicazioni dei BRICS del 2 giugno 2025 evidenzia una crescente convergenza tra i membri del gruppo sul tema della sovranità digitale. Il documento sottolinea infatti l'importanza della sicurezza e dell'integrità dei segmenti nazionali di Internet, della protezione dei dati, del controllo delle infrastrutture digitali strategiche e della cooperazione tecnologica in materia di intelligenza artificiale, con l'obiettivo di rafforzare l'autonomia digitale dei Paesi BRICS nel contesto della governance globale delle reti e delle tecnologie emergenti. *Declaration of the 11th BRICS Communications Ministers Meeting, 2025*, [https://infobrics.org/files/country/russia/documents/2025/science technology and innovation/2025_06_02 BRICS Declaration of the 11th BRICS Communication s Ministers Meeting Brasilia Federative Republic of Brazil.pdf](https://infobrics.org/files/country/russia/documents/2025/science%20technology%20and%20innovation/2025_06_02_BRICS_Declaration_of_the_11th_BRICS_Communications_Ministers_Meeting_Brasilia_Federative_Republic_of_Brazil.pdf).

Diviene allora comprensibile, anche attraverso l'ausilio della letteratura più recente²⁵ in tema, come tali iniziative abbiano progressivamente contribuito alla costruzione di una sensibilità comune attorno ai temi della sovranità digitale, della connettività e dello sviluppo tecnologico, pur senza determinare un modello BRICS unitario di governance del digitale²⁶.

Secondo l'interessante rapporto «*Assessing Universal and Meaningful Connectivity in BRICS Countries*», l'attenzione dei Paesi BRICS appare sempre meno limitata alla semplice disponibilità di accesso alla rete e sempre più orientata verso una nozione più ampia di connettività, comprendente qualità della connessione, sostenibilità economica, competenze digitali e sicurezza online²⁷.

Tutti questi sviluppi, riferiti – è bene ricordarlo – a fonti non vincolanti²⁸, assumono rilievo ai fini del presente lavoro. Infatti, pur evidenziando una crescente convergenza rispetto ad alcuni obiettivi generali della trasformazione digitale, essi non sembrano aver determinato una omogeneizzazione delle scelte normative e istituzionali dei singoli ordinamenti. La progressiva costruzione di uno spazio di cooperazione digitale tra i Paesi BRICS continua a convivere con modelli profondamente

²⁵ Fra questi contributi si consulti M. Jiang, L. Belli (eds), *Digital Governance in the BRICS Countries. How the Global South and Emerging Power Alliances Are Reshaping Digital Governance*, Cambridge, 2025, che evidenzia come le esperienze dei Paesi BRICS «underscore the importance of self-determination, strategic autonomy, rights-based frameworks, and governance» (xxi), ma al tempo stesso mostrino «how dysfunctional the implementation of digital sovereignty policies may become without a coherent long-term vision» (xxii). Nella stessa prospettiva, gli Autori osservano che i BRICS presentano «a highly mixed record» nelle pratiche di sorveglianza, censura e protezione dei diritti digitali, confermando l'assenza di un paradigma unitario di regolazione dello spazio digitale. Anche la cooperazione multilaterale sviluppata attraverso le dichiarazioni BRICS in materia di ICT, di cui si è detto sopra, e la trasformazione digitale sembra, a parere degli Autori, produrre soprattutto forme di convergenza funzionale e di coordinamento strategico, più che un autentico modello comune di governance digitale.

²⁶ Si veda M. Jiang M., L. Belli (eds), *Digital Governance in the BRICS Countries*, cit.; L. Belli, L. Galdino de Magalhães Santos (eds), *SmartBRICS: Technological Cooperation and Digital Governance in the BRICS Countries*, Cham, 2025.

²⁷ Working Group on ICT Cooperation, *Assessing universal and meaningful connectivity in BRICS countries. An indicator-based overview*, Report prepared under the Brazilian Presidency of BRICS 2025, 05-2025, 7 ss., https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=http://brics.br/en/documents/science-technology-and-innovation/2506_presidency-status-report-assessing-universal-and-meaningful-connectivity-in-brics-countries.pdf/%40%40download/file&ved=2ahUKEwj2J3RpfCUAxWIgf0HHWLjL2wQFnoECBkQAQ&usq=AOvVaw1z0SI-Vwd_xX0Mryc9Zpsg.

²⁸ Tratto che caratterizza l'evoluzione del BRICS, come osservato da M. Carducci, *Il BRICS Come "Legal Network" e le sue implicazioni costituzionali*, in E. Caterini, P. Stancati (cur.) *Costituzione, Economia, Globalizzazione*, cit.; sia consentito richiamare anche L. Scaffardi, *Pensare l'im-possibile: BRICS tra miraggio e realtà*, in L. Scaffardi (cur.), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2012, 147-175. Si consenta nuovamente il richiamo a L. Scaffardi, *Dal BRICS al BRICS+. Alla ricerca di una diversa e forte modernità*, cit. Sulla collaborazione BRICS, si rinvia anche a M. Ricceri (cur.), *Il coordinamento BRICS. Brasile, Russia; India; Cina; Sud Africa nella scena globale*, Roma, 2023.

differenti di regolazione della comunicazione politica, riflettendo specifiche culture costituzionali, diverse concezioni del rapporto tra Stato e mercato e differenti modalità di esercizio del potere pubblico nonché della libertà di espressione.

È proprio all'interno di questa tensione tra convergenze emergenti e permanenza delle differenze che si colloca l'analisi dei cinque Paesi BRICS originari sviluppata nei lavori che compongono la Sezione monografica.

4. La regolazione della comunicazione politica digitale nei Paesi BRICS “originari”

Le considerazioni fin qui svolte consentono di spostare l'attenzione dal piano generale della comunicazione politica digitale e della cooperazione in materia digitale nell'ambito dell'azione BRICS, a quello delle specifiche declinazioni nazionali nei cinque Paesi originari. Tale passaggio richiede, tuttavia, di ricordare quanto affermato nelle pagine iniziali di questo lavoro. La comparazione tra Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica non può essere ridotta alla mera analisi di un modello comune esistente, né tantomeno immaginando di proiettare su ordinamenti tanto differenti tra loro categorie costruite a partire dall'esperienza euro-atlantica della democrazia pluralista²⁹. Piuttosto, essa deve misurarsi con contesti costituzionali, politici e sociali fortemente eterogenei, nei quali il rapporto tra comunicazione politica, mezzi di diffusione del pensiero e potere pubblico si è strutturato nel tempo secondo traiettorie autonome.

Il contributo introduttivo di Borrello, più sopra richiamato, offre, in questa prospettiva, una griglia teorica particolarmente utile. La comunicazione politica digitale viene ricondotta alla più ampia problematica della legislazione di razionalizzazione del processo politico-democratico, nella quale assumono rilievo, da un lato, il rapporto tra soggetto politico e mezzo di diffusione del pensiero e, dall'altro, il tipo di mezzo attraverso cui la comunicazione si realizza³⁰. Ne consegue che la rete e, soprattutto, le piattaforme digitali ne modifichino i connotati: sia perché consentono ai soggetti politici di accedere senza mediazioni allo spazio comunicativo (e anche ai cittadini di aprire spazi di dibattito e contatto prima impensabili), sia perché attribuiscono ai detentori delle piattaforme digitali un rilevante potere di selezione, organizzazione e amplificazione dei contenuti, ormai inarrivabile per i media tradizionali.

In tale quadro, l'analisi dei cinque singoli casi nazionali permette in modo particolarmente interessante di individuare la tendenza ad un superamento della neutralità della rete – da intendersi come “un principio di non discriminazione, essenziale perché Internet continui ad essere libera e

²⁹ Si veda T.E. Frosini, *Prefazione*, in L. Scaffardi (cur.), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, cit., VII, e M. Carducci, A. S. Bruno, *BRICS as Constitutional Inhomogeneous Dynamics*, in *Federalismi*, 2014, 20, 2-13.

³⁰ Si rimanda al contributo di R. Borrello, *La regolazione della comunicazione politica digitale: le coordinate generali*, in questa Sezione monografica.

sfuggire al controllo di entità private ed alla censura di governi autoritari”³¹. Tale superamento

non assume ovunque la medesima forma. In alcuni ordinamenti esso si traduce nel rafforzamento del potere statale di indirizzo e supervisione; in altri si manifesta attraverso la persistenza di strutture sociali e oligarchiche che condizionano anche lo spazio digitale; in altri ancora si colloca entro un tentativo di bilanciamento tra diritti fondamentali, integrità elettorale e responsabilità delle piattaforme. Proprio questa pluralità di risposte rende il nucleo originario dei BRICS un osservatorio interessante, che consente di comprendere modalità diverse di reazione giuridica e istituzionale alla crescente centralità del potere digitale nello scenario politico-istituzionale.

4.1 Brasile: continuità delle strutture di potere e trasformazione digitale della comunicazione politica

Il caso brasiliano si distingue, anzitutto, per la forza della sua matrice storico-sociale. Nel contributo dedicato a questo Paese, Carducci³² muove dalla constatazione che qui la comunicazione politica è stata tradizionalmente condizionata dal fenomeno del “coronelismo”³³, inteso come sovrapposizione di rapporti privati di dipendenza e scambio sui circuiti costituzionali formali della rappresentanza politica. In questa prospettiva, la comunicazione politica non si presenta come spazio neutro di confronto tra cittadini e attori politici, ma come luogo nel quale si riproducono rapporti di forza radicati nella struttura sociale ed economica.

Tale dato non viene meno con il passaggio dai mezzi tradizionali alle piattaforme digitali. Al contrario, secondo Carducci, la digitalizzazione tende a riprodurre, in forme nuove, il precedente “coronelismo elettronico”, già emerso con la diffusione della radio e della televisione. La rete non spezza automaticamente i legami tra interessi privati, oligarchie locali e rappresentanza politica; piuttosto, offre nuovi strumenti attraverso cui tali legami possono essere resi più pervasivi, più immediati e meno facilmente controllabili³⁴.

Questa continuità emerge anche dall’analisi del quadro normativo. La Costituzione brasiliana del 1988 ha attribuito alla comunicazione una rilevanza costituzionale significativa, collocandola entro il sistema dell’ordine sociale e prevedendo principi quali la libertà di manifestazione del

³¹ Si veda L. Belli, *La neutralità della rete: che cos’è e perché stiamo rischiando di perderla*, in *MediaLaws*, 27-03-2014, <https://www.medialaws.eu/la-neutralita-della-rete-che-cose-e-perche-stiamo-rischiando-di-perderla/>.

³² Si fa riferimento al contributo di M. Carducci, *La regolamentazione delle piattaforme digitali in Brasile: un nuovo “giardino” nella storia del paese*, in questa Sezione monografica.

³³ Su questo specifico aspetto, si veda anche il più ampio contributo di M. Carducci, *Il Brasile tra vecchie “formule politiche” e nuova Costituzione*, in L. Scaffardi (cur.), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2012, 1-16.

³⁴ Accanto a tali dinamiche, parte della letteratura ha tuttavia evidenziato come il Brasile abbia progressivamente sviluppato strategie orientate alla costruzione di forme di autonomia digitale e infrastrutturale, soprattutto attraverso azioni di sostegno alle reti comunitarie, modelli *open source* e infrastrutture indipendenti di connettività. Sul punto, si veda L. Belli, M. Zingales, *Community Networks and Digital Sovereignty in Brazil*, in M. Jiang, L. Belli (eds), *Digital Sovereignty in the BRICS Countries*, cit., 87 ss.

pensiero, il divieto di monopoli e oligopoli, la funzione educativa e culturale della comunicazione e il principio di complementarità tra sistema privato, pubblico. Tuttavia, la distanza tra il testo costituzionale e la realtà dei rapporti di potere resta, nell'analisi di Carducci, particolarmente marcata. Le norme formali non riescono a incidere sulle strutture materiali del potere comunicativo e finiscono spesso per assumere carattere simbolico³⁵.

Il medesimo giudizio viene esteso al Marco Civil da Internet del 2014, che pure rappresenta una fonte importante nel panorama latino-americano della regolazione della rete. L'enunciazione di principi generali in materia di diritti, pluralismo e utilizzo di Internet non appare sufficiente a modificare in modo decisivo i rapporti di forza che governano la comunicazione politica. In altri termini, l'apparente apertura dello spazio digitale in senso orizzontale non garantisce una democratizzazione effettiva della comunicazione stessa, soprattutto quando l'accesso alle piattaforme e la capacità di incidere sul discorso pubblico restano condizionati da risorse economiche, reti personali e appartenenze sociali pregresse o, peggio ancora, rafforzate proprio dal potere acquisito grazie alla gestione delle piattaforme stesse.

Particolarmente significativo è il riferimento alla cosiddetta "vita elettorale" del candidato, valorizzata nella più recente disciplina elettorale brasiliana. La possibilità di raccontare e trasmettere in rete la quotidianità del candidato, ben oltre i messaggi programmatici o di esplicite richieste di voto, rischia di trasformare la comunicazione politica digitale in una forma di identificazione personale ed emotiva, in un Paese – per di più – storicamente legato all'identificazione del potere in figure simboliche e carismatiche. Carducci interpreta in maniera assai interessante tale fenomeno come una sublimazione del coronelismo elettronico: la visibilità del candidato non coincide solo con la diffusione delle sue idee politiche, ma con la rappresentazione dei suoi legami, delle sue appartenenze, della sua capacità di muoversi entro reti fiduciarie e sociali riconoscibili – e quindi condivisibili – dall'elettorato³⁶.

Ne deriva un quadro nel quale la rete non è più "piazza" aperta e deliberativa, ma piuttosto un "giardino" privato entro cui continuano a operare logiche individuali di appartenenza. Il Brasile mostra, dunque, una forma peculiare di superamento della neutralità della rete e la governance di quest'ultima, soprattutto nel delicato contesto della comunicazione politica: non tanto attraverso un controllo pubblico centralizzato, quanto attraverso la persistenza di poteri sociali privati, capaci di assorbire lo spazio digitale entro dinamiche storiche di condizionamento della rappresentanza.

4.2 Russia: propaganda elettorale, regolazione frammentaria e controllo della comunicazione digitale

³⁵ Come spiegato da M. Carducci, *La regolamentazione delle piattaforme digitali in Brasile: un nuovo "giardino" nella storia del paese*, in questa Sezione monografica.

³⁶ *Ibidem*.

Il contributo dedicato alla Russia da Galimova³⁷ presenta un'impostazione prevalentemente ricostruttiva e sistematica, più orientata alla descrizione del quadro normativo e istituzionale che ad una formulazione critica degli effetti prodotti dalla disciplina vigente³⁸. Tale carattere, tuttavia, non ne riduce l'utilità; al contrario, consente di osservare con chiarezza la struttura formale entro cui la comunicazione politica digitale viene collocata nell'ordinamento russo. Questa diversa impostazione può essere letta anche alla luce delle specificità del contesto istituzionale entro cui la riflessione giuridica sulla comunicazione politica si colloca attualmente.

Galimova³⁹ muove dalla constatazione che Internet è ormai parte integrante del processo elettorale russo e che le piattaforme digitali hanno assunto una crescente rilevanza nella comunicazione tra candidati, partiti ed elettori. L'uso dei *social network* consente una comunicazione più rapida, economica e capillare rispetto ai mezzi tradizionali, ma pone al tempo stesso problemi di disinformazione, uso improprio dei dati personali, difficoltà di controllo della pubblicità politica online e permanenza del divario digitale.

La disciplina russa sembra concentrata nello specifico sul momento elettorale e, in particolare, sulla propaganda⁴⁰. Quest'ultima è regolata nel dettaglio per quanto concerne tempi, soggetti, materiali, oltre ai limiti sostanziali e procedurali.

Questo contributo consente di cogliere una caratteristica importante del sistema russo: se da una parte l'ordinamento dispone di una disciplina articolata della propaganda elettorale, mostra altresì lacune evidenti rispetto alla comunicazione politica in senso più ampio, soprattutto al di fuori del periodo elettorale perché le attività dei partiti e degli altri soggetti politicamente rilevanti – tra un'elezione e l'altra – non risultano regolate in modo altrettanto sistematico. Ne deriva un assetto nel quale la comunicazione politica digitale viene attratta nella sfera del diritto

³⁷ Il rinvio è al contributo di I. Galimova, *La regolamentazione delle piattaforme digitali nell'ambito della comunicazione politica in Russia*, in questa Sezione monografica. Per un inquadramento generale sul sistema russo, si rinvia a A. Di Gregorio, *L'evoluzione costituzionale della Russia tra diritti, potere ed economia*, in L. Scaffardi (cur.), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, cit., 17-54.

³⁸ Si vedano, nello stesso senso, anche i contributi di A.A. Schcherbovich, *Existing Trends Towards the Nationalization of Public Service Digitization in Russia*, 87 ss.; A.A. Schcherbovich, A. Orlova, *Russia: An Overview of the Telecoms and Internet Access Sector*, 99 ss.; A.A. Schcherbovich, A. Orlova, *Russia: An Analysis of the Digitalization of Public Services*, 149 ss., tutti in L. Belli, L. Galdino de Magalhães Santos (eds), *SmartBRICS: Technological Cooperation and Digital Governance in the BRICS*, cit. I tre articoli dedicati alla Federazione Russa, consentono di cogliere, seppure indirettamente, le implicazioni che i processi di digitalizzazione e di rafforzamento della sovranità tecnologica producono sullo spazio pubblico digitale. Tuttavia, l'attenzione degli Autori rimane prevalentemente concentrata sugli aspetti infrastrutturali e amministrativi, lasciando sullo sfondo una riflessione più approfondita sul rapporto tra regolazione della comunicazione, pluralismo informativo e dinamiche della sfera pubblica online.

³⁹ I. Galimova, *La regolamentazione delle piattaforme digitali nell'ambito della comunicazione politica in Russia*, in questa Sezione monografica.

⁴⁰ La legge federale n. 67-FZ del 2002 sulle garanzie fondamentali dei diritti elettorali e del diritto di partecipazione al referendum ne costituisce il riferimento centrale, distinguendo tra attività di informazione e di propaganda elettorale, dando decisivo rilievo all'intento di persuadere l'elettore a votare a favore o contro un candidato o una lista.

soprattutto quando assume rilievo come propaganda elettorale, mentre restano più incerti gli strumenti destinati a regolare il dibattito politico permanente.

Anche il rapporto tra titolari di cariche pubbliche e *social network* mostra questa ambivalenza. Da un lato, la normativa vieta l'abuso della posizione istituzionale a fini di propaganda elettorale e impedisce a determinate categorie di soggetti pubblici di condurre campagne di propaganda. Dall'altro lato, la disciplina vigente non vieta ai politici di avere account personali online, pur avendo favorito, negli anni più recenti, la creazione di account istituzionali destinati a garantire maggiore trasparenza sulle attività delle autorità pubbliche. La legge federale n. 270-FZ del 2022, imponendo ad alcune amministrazioni di mantenere pagine ufficiali sui social network, mostra come lo spazio digitale sia divenuto anche uno strumento ordinario di comunicazione istituzionale.

Il caso russo segnala, pertanto, una forma di regolazione in cui il superamento della neutralità della rete avviene prevalentemente attraverso l'estensione al digitale di categorie e controlli elaborati per la propaganda elettorale e per il supporto informativo delle elezioni. Tuttavia, la mancanza di una disciplina organica della comunicazione politica digitale in senso ampio produce un quadro frammentario, nel quale l'intervento pubblico risulta incisivo, ma non sempre sistematico.

4.3 India: libertà di espressione, intervento pubblico e governo della comunicazione politica online

L'India rappresenta, all'interno dei BRICS originari, un caso particolarmente significativo per la compresenza di una solida tradizione costituzionale in materia di libertà di espressione e di strumenti di intervento pubblico sempre più penetranti nello spazio digitale. Ragone⁴¹ costruisce il proprio contributo attorno a questa tensione, muovendo dall'art. 19(1)(a) della Costituzione indiana, che riconosce a tutti i cittadini il diritto alla libertà di parola e di espressione, ma al tempo stesso dall'art. 19(2), che permette restrizioni per ragioni di sovranità, integrità dello Stato, sicurezza, ordine pubblico, moralità, diffamazione e altri interessi costituzionalmente rilevanti.

La giurisprudenza indiana ha decisamente svolto un ruolo essenziale nel definire il perimetro di tali limiti. In particolare, la Corte Suprema ha ripetutamente affermato, anche attraverso citazione di altre giurisprudenze anglosassoni⁴², come la discussione e la difesa di idee, anche scomode o

⁴¹ D. Ragone, *Piattaforme digitali e comunicazione politica tra regole ordinarie e disciplina elettorale: sviluppi della libertà di espressione in India*, in questa Sezione monografica.

⁴² Qui il riferimento va alla ampia giurisprudenza delle Corti statunitensi in materia di libertà di espressione che, negli ultimi decenni, si sono occupate anche della tutela di tale libertà nella sfera digitale. A titolo di esempio, si può citare la sentenza della *Supreme Court*, *Packingham*, 137 S. Ct., 1737. Su questa e altre importanti pronunce, si rinvia a M. Bassini, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi "spazi pubblici" e "poteri privati". Spunti di comparazione*, in *MediaLaws*, 1-8-2021, 67; O. Soldatov, *The Transformative Effects of Social Media: Preliminary Lessons from the Supreme Court*

impopolari, debbano essere comunque garantite dal principio della libertà di espressione. Diversamente, la restrizione delle idee può essere considerata legittima laddove si configuri il profilo dell'incitamento, in particolare con una connessione prossima e concreta rispetto al pericolo per l'ordine pubblico. È evidente come un tale orientamento offra una base garantista importante, conosciuta anche alle nostre latitudini, ma si trovi poi a dover convivere anche con una crescente estensione del potere esecutivo nello spazio digitale.

In questo senso il punto di svolta è stato rappresentato dall'*Information Technology Act* (d'ora in poi IT Act) e, soprattutto, dalle *IT Rules* del 2021. L'IT Act, originariamente concepito per disciplinare il commercio elettronico e i reati informatici, è progressivamente divenuto l'impianto normativo per la regolazione di tutti i contenuti online. Ben è stata posta attenzione sul come la *Section 69*⁴³ abbia attribuito al governo federale il potere di ordinare il blocco dell'accesso a determinate informazioni online, in presenza di ragioni connesse alla sovranità, alla sicurezza dello Stato, all'ordine pubblico o alla prevenzione di reati. Le *IT Rules* del 2021 rafforzano ulteriormente gli obblighi posti a carico di intermediari, piattaforme, media digitali e servizi Over-The-Top (OTT), introducendo meccanismi di vigilanza e responsabilizzazione che collocano il governo in una posizione di notevole forza regolatoria.

Un ulteriore profilo di grande importanza riguarda l'accesso a Internet. La giurisprudenza indiana, pur senza riconoscere alla rete un diritto autonomo e assoluto, ha incrementalmente valorizzato l'accesso a Internet come condizione essenziale per l'esercizio di diritti fondamentali (tra cui la libertà di espressione, il diritto all'istruzione, la privacy e l'attività economica). Tuttavia, la storia anche recente dell'India ci ricorda come questa antica democrazia sia uno degli ordinamenti nei quali il ricorso agli *Internet shutdowns* e, dunque, del blocco all'accesso ad Internet, è stato più frequente⁴⁴. Ciò evidenzia una tensione strutturale tra il riconoscimento della rete come infrastruttura dei diritti e il suo impiego come oggetto di misure restrittive per ragioni di sicurezza e ordine pubblico.

Nella materia più specifica della comunicazione politica ed elettorale, un ruolo centrale è svolto dalla *Election Commission of India*. Vale qui ricordare, ai fini della presente disamina, le competenze fondamentali di questo organismo, che interviene nell'analisi e nel controllo delle campagne online, nella pre-certificazione degli annunci elettorali, nella vigilanza sui contenuti digitali nonché nel tentativo di contrastare fenomeni quali *deepfake*, disinformazione, *paid news*⁴⁵, attività degli *influencer* e pubblicità politica non trasparente, mostrando la pervasività delle sue competenze.

Argument in Packingham v. North Carolina, in *DPCE Online*, 2017, 2, 417-420; E. Celeste, *Digital Punishment: Social Media Exclusion and the Constitutionalising Role of National Courts*, in (35)2 *Int'l Rev. Law, Computers & Technology* 162, 162-184 (2021); G. Formici, *Access denied: gli Internet shutdowns alla prova del diritto. Spunti di riflessione a partire dalla giurisprudenza della Supreme Court indiana*, in *DPCE Online*, 2023, 1, 105.

⁴³ Section 69, *Information Technology Act* (IT Act), introdotta nel 2008 a seguito di emendamento del testo originario del 2000.

⁴⁴

⁴⁵ La pratica delle cc. dd. *paid news*, in particolare, mostra come la distinzione tra informazione giornalistica e comunicazione politica sponsorizzata possa risultare

Particolarmente significativo è l'uso dei servizi di messaggistica, soprattutto WhatsApp, che anche in India assumono rilevanza sistemica nel coinvolgimento e nella mobilitazione politica e non di meno nella circolazione di contenuti informativi e disinformativi. A differenza di quanto accade in molti altri contesti, WhatsApp costituisce un canale primario di propaganda anche perché la sua struttura chiusa, crittografata e difficilmente monitorabile rende complessa l'applicazione degli strumenti tradizionali di trasparenza e controllo.

L'India mostra, dunque, una peculiare forma di progressivo superamento del paradigma della neutralità della rete. La Costituzione, tra le più antiche nel contesto del Sud-Est Asiatico⁴⁶, e la giurisprudenza della Corte Suprema continuano a rappresentare un argine agli interventi pubblici; tuttavia, l'evoluzione legislativa e regolamentare segnala una crescente «normalizzazione» del controllo amministrativo/esecutivo sui contenuti digitali. A ciò si aggiunge il c.d. *India Stack*⁴⁷, quale modello di governance digitale fondato su infrastrutture pubbliche interoperabili, che evidenzia come l'India abbia perseguito la sovranità digitale anche attraverso la costruzione di una *Digital Public Infrastructure* (DPI)⁴⁸, anticipando temi successivamente valorizzati anche nelle più recenti dichiarazioni dei BRICS⁴⁹. In tale prospettiva, il superamento della neutralità non si realizza mediante la chiusura dello spazio digitale, bensì attraverso un crescente protagonismo pubblico nella costruzione delle infrastrutture⁵⁰, nella gestione dei dati e nella regolazione degli ecosistemi digitali.

In conclusione, l'India propone un concetto di sovranità digitale basato in modo minore sulla chiusura dei confini digitali. Laddove invece si occupa di incrementare la costruzione di infrastrutture pubbliche nazionali interoperabili, in grado di ridurre la dipendenza da piattaforme e

problematica, soprattutto quando contenuti apparentemente neutrali sono in realtà funzionali alla promozione di candidati o partiti.

⁴⁶ Si veda D. Amirante (cur.), *“Altre” democrazie. Problemi e prospettive del consolidamento democratico nel sub-continente indiano*, Roma, 2015; D. Amirante, *L'India al tempo dei BRICS: una potenza emergente dalle solide radici democratiche*, in L. Scaffardi (cur.), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, cit., 55-84.

⁴⁷ Si tratta dei tre pilastri rappresentati dall'Aadhaar (strumento per l'identità digitale), dall'UPI (utilizzato per i pagamenti digitali) e dal DEPA (Data Empowerment and Protection Architecture, sulla gestione di dati). Per approfondimenti sul primo ed estremamente dibattuto strumento di raccolta e conservazione di dati biometrici, sia consentito rinviare a L. Scaffardi, *Dati genetici e biometrici: nuove frontiere per le attività investigative*, in L. Scaffardi (cur.) *I “profili” del diritto. Regole, rischi e opportunità nell'era digitale*, Torino, 2019, 37-64.

⁴⁸ Con tale termine si fa riferimento a «shared digital systems that are secure and interoperable and that can support the inclusive delivery of and access to public and private services across society», da OECD Public Governance Policy Papers, *Digital public infrastructure for digital governments*, 20-12-2024, https://www.oecd.org/en/publications/digital-public-infrastructure-for-digital-governments_ff525dc8-en.html.

⁴⁹ Vedi *supra*, para. 3.

⁵⁰ Sul punto si rinvia a V. Hariharan, S. Natarajan, *Digital Sovereignty and Payments: A Case Study of the National Payments Corporation of India*, in M. Jiang, L. Belli (eds), *Digital Governance in the BRICS Countries*, cit., 105 ss.

infrastrutture straniere. Ne risulta pertanto un modello che prevede una comunicazione politica online che si trasforma in un terreno di negoziazione continua tra libertà di espressione, esigenze di sicurezza, integrità dei processi elettorali ma anche di ampliamento dei poteri dell'esecutivo.

4.4 Cina: sovranità cibernetica, controllo dei contenuti e autodisciplina delle piattaforme

Il caso cinese presenta tratti particolarmente originali e, al tempo stesso, rilevanti per la comparazione. Sabatino muove da una premessa netta: nell'ordinamento di questo Paese la comunicazione digitale, anche quando assume contenuto politico o socio-politico, non è concepita principalmente come spazio di esercizio di diritti soggettivi, ma come strumento funzionale alla costruzione, alla guida e alla supervisione dell'ordine sociale definito dalla leadership politica del Partito Comunista Cinese⁵¹.

Questa impostazione non comporta, tuttavia, che la regolazione cinese della comunicazione digitale possa essere ridotta a una mera logica di censura. Al contrario, il contributo di Sabatino insiste sulla natura ibrida dello spazio digitale cinese, nel quale controllo politico, sviluppo economico, modernizzazione tecnologica e limitate forme di pluralismo controllato convivono in un equilibrio mobile. La rete è stata promossa dal potere pubblico come strumento di progresso e crescita, ma proprio per tale ragione è stata progressivamente ricondotta entro un sistema di supervisione capace di collegare sicurezza nazionale, sviluppo economico e orientamento dell'opinione pubblica.

Una linea di intervento essenziale è senza alcun dubbio quella della sovranità cibernetica. Essa opera, come ci ricorda Sabatino, sul piano esterno come rivendicazione della potestà statale di governare autonomamente lo spazio digitale e di impedire interferenze esterne, mentre, sul piano interno, come fondamento dell'intervento pubblico nella regolazione dei contenuti, delle infrastrutture e dei flussi informativi. La Legge sulla Sicurezza Cibernetica del 2017 (e successivi emendamenti), rappresenta in questa logica un riferimento centrale, poiché attribuisce alla *Cyberspace Administration of China* rilevanti funzioni di amministrazione e supervisione dello spazio digitale, dal controllo dei contenuti alla promozione della connettività, sino alla definizione di standard relativi agli algoritmi e ai servizi informatici. In tale contesto totalmente prestabilito, la sovranità digitale si traduce dunque nella capacità dello Stato di esercitare pieni poteri di indirizzo e controllo sull'ecosistema digitale – e non solo – nazionale. Si tratta di una impostazione che si distingue fortemente da quella riscontrabile in altri Paesi BRICS, nei quali la sovranità digitale tende ad essere ricondotta anche ad esigenze di sviluppo economico, inclusione digitale o costruzione di infrastrutture pubbliche nazionali. Nel caso cinese, invece, la dimensione della sicurezza e della stabilità dell'ordine informativo rappresenta in

⁵¹ G. Sabatino, *Aspetti giuridici ed istituzionali della comunicazione digitale in Cina*, in questa Sezione monografica. Sulla peculiare concezione dei diritti fondamentali in Cina, si veda A. Rinella, *Costituzione e economia in Cina: intersezioni*, in L. Scaffardi (cur.), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, cit., 85-100.

maniera evidente (e per certi versi rivendicata) il principale criterio ordinatore dell'intervento pubblico⁵².

Il diritto cinese di Internet si presenta, quindi, come un complesso normativo prevalentemente pubblicistico, orientato al coordinamento, al monitoraggio e alla supervisione, più che alla costruzione di posizioni soggettive individuali. Le norme sui contenuti online vietano espressioni idonee a compromettere la sovranità, l'unità nazionale, la sicurezza dello Stato, la stabilità sociale, la moralità pubblica o la tradizione culturale nazionale. Al tempo stesso, esse incoraggiano la promozione di contenuti coerenti con il pensiero di Xi Jinping, con i valori fondamentali del socialismo, con la moralità sociale e con l'immagine internazionale della Cina.

Un elemento particolarmente interessante è rappresentato dal ruolo delle piattaforme. Il controllo dei contenuti non è affidato esclusivamente alle autorità pubbliche, ma viene in parte decentrato sui fornitori di servizi e sui gestori delle piattaforme. A questi ultimi sono assegnati obblighi di monitoraggio, rimozione, conservazione e trasmissione dei dati. L'autodisciplina delle piattaforme non costituisce, in questo contesto, una forma di autoregolazione autonoma in senso liberale, ma un meccanismo volto a responsabilizzare politicamente e istituzionalmente degli operatori privati. Essa si inserisce in un sistema nel quale licenze, autorizzazioni, condizioni di mercato, affiliazioni partitiche e presenza di comitati del Partito nelle imprese concorrono a orientare il comportamento dei soggetti privati.

Da questo punto di vista, il modello cinese evidenzia una particolare raffinatezza regolativa. Il potere pubblico non si limita a vietare o rimuovere contenuti, ma costruisce un vero e proprio ecosistema nel quale le piattaforme sono chiamate a partecipare attivamente alla produzione di uno spazio digitale "ordinato", "salutare" e politicamente coerente. La funzione pedagogica della comunicazione digitale diviene centrale: il web non è soltanto oggetto di controllo, ma anche strumento di educazione, indirizzo, promozione di valori e gestione analitica delle possibili tensioni sociali⁵³.

Tale assetto non esclude del tutto la presenza di spazi di discussione. Sabatino sottolinea infatti l'esistenza di zone grigie, tollerate o persino funzionali, nelle quali il dibattito online può far emergere critiche, soprattutto quando esse riguardano livelli locali di governo o questioni sociali non percepite come minaccia diretta alla legittimità del centro politico. Gli esempi relativi alla pandemia da Covid-19 e alla guerra russo-ucraina mostrano come la comunicazione digitale cinese possa operare anche come strumento di rilevazione del malessere sociale e di adattamento delle strategie comunicative ufficiali. Ciò non elimina la natura gerarchica e autoritativa del sistema, ma ne rivela la dimensione meno monolitica e più flessibile.

⁵² Come illustrato da G. Sabatino, *Aspetti giuridici ed istituzionali della comunicazione digitale in Cina*, in questa Sezione monografica.

⁵³ Questa strategia, del resto, può essere similmente osservata anche in altre tecnologie impiegate nel contesto cinese, tra cui merita di essere citato il sistema di Social Credit Scoring. Sul tema, si rimanda a E. Consiglio, G. Sartor, *Il sistema di credito sociale cinese: una «nuova» regolazione sociotecnica mediante sorveglianza, valutazione e sanzione*, in *TIGOR*, 2021, 13, 139-161.

La Cina rappresenta, pertanto, una forma particolarmente compiuta di superamento della neutralità della rete. Lo spazio digitale è apertamente qualificato come ambito di sovranità, sicurezza, educazione politica e coordinamento sociale. La piattaforma non è concepita come intermediario neutrale, ma come soggetto integrato in una più ampia architettura pubblicistica di governo della comunicazione.

4.5. Sudafrica: diritti fondamentali, integrità elettorale e co-regolazione dello spazio digitale

Il caso sudafricano si colloca su un piano diverso rispetto a quelli finora esaminati. Si tratta di un laboratorio costituzionale, nel quale la regolazione della comunicazione politica digitale deve essere letta alla luce della storia post-apartheid, della centralità del *Bill of Rights* e della necessità di consolidare una democrazia pluralista ancora attraversata da profonde diseguaglianze sociali⁵⁴.

La Costituzione sudafricana del 1996 (d'ora in avanti CRSA) riconosce un ruolo centrale alla libertà di espressione, alla libertà dei media, al diritto alla privacy e al diritto di accesso alle informazioni. Tali diritti costituiscono la base costituzionale entro cui si colloca anche la comunicazione politica digitale. L'art. 16 CRSA tutela la libertà di espressione in senso ampio, includendo la libertà di stampa e degli altri mezzi di comunicazione, diversamente l'art. 14 protegge la privacy mentre e l'art. 32 riconosce il diritto di accesso alle informazioni⁵⁵. Un siffatto tipo di assetto attribuisce alla comunicazione una funzione essenziale nella costruzione e nel mantenimento della democrazia costituzionale sudafricana, anche per porre fine alle tristi e antidemocratiche esperienze del passato.

La digitalizzazione, tuttavia, introduce anche qui nuovi fattori di rischio. Ancora una volta le piattaforme *social* raccolgono e trattano quantità ingenti di dati personali e finendo per favorire la diffusione di contenuti polarizzanti o disinformativi. In ultima analisi incidendo sulla qualità del dibattito pubblico e potendo arrivare a danneggiare l'integrità delle consultazioni elettorali. In tale contesto, il *Protection of Personal Information Act* del 2013, entrato pienamente in vigore solo nel 2021, rappresenta sicuramente uno strumento importante, ma non esaustivo. Esso disciplina, infatti, il trattamento dei dati personali, senza però risolvere le molte questioni derivanti dalla sorveglianza digitale, dalla concentrazione del potere privato e dalla profilazione politica⁵⁶.

Particolarmente interessante per gli obiettivi di questo lavoro è il modello di contrasto alla disinformazione elettorale. Anche il Sudafrica sembra allontanarsi, pur con un approccio graduale, da una concezione neutrale dello spazio digitale. Tale evoluzione non si traduce, tuttavia,

⁵⁴ T. Giorgio, *Piattaforme digitali e comunicazione politica: il laboratorio sudafricano*, in questa Sezione monografica.

⁵⁵ Sulla storia costituzionale del Sud Africa, *ex multis*, R. Orrù, *L'ordine costituzionale sudafricano post-apartheid: luci e ombre nell'orizzonte dei BRICS*, in L. Scaffardi (cur.), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, cit., 101-146.

⁵⁶ T. Giorgio, *Piattaforme digitali e comunicazione politica: il laboratorio sudafricano*, in questa Sezione monografica.

nell'affermazione evidente di forme pervasive di controllo pubblico, quanto nella ricerca di strumenti democraticamente idonei a preservare l'integrità del dibattito democratico e delle competizioni elettorali. Ed è in questa prospettiva che si collocano i meccanismi di co-regolazione sviluppati negli ultimi anni, immaginati proprio per coinvolgere società civile, autorità pubbliche e piattaforme digitali nel contrasto alla disinformazione politica. Si è previsto come le segnalazioni di contenuti falsi o manipolativi possano essere esaminate da organismi indipendenti e trasmesse successivamente alla Commissione Elettorale. Quest'ultima può interagire direttamente con le piattaforme affinché adottino misure di rimozione, segnalazione o limitazione dei contenuti. Il rafforzamento di tali strumenti in occasione delle elezioni del 2024 mostra una crescente consapevolezza della ricerca che la qualità dell'informazione costituisce una condizione essenziale per l'effettivo esercizio dei diritti politici e per il corretto svolgimento del processo democratico.

Permangono, tuttavia, significative aree di incertezza. Difatti, l'ordinamento sudafricano non dispone ancora di una disciplina organica relativa all'utilizzo dei *social media* da parte dei titolari di cariche pubbliche, come peraltro accade in molti altri Paesi del mondo. Se gli account istituzionali risultano assoggettati ai protocolli della comunicazione governativa, i profili personali continuano a collocarsi in una zona grigia, non priva di opacità, pur essendo frequentemente utilizzati per comunicazioni di evidente rilievo pubblico. Sul versante radiotelevisivo permane invece un impianto regolatorio che si potrebbe definire più tradizionale, affidato all'*Independent Communications Authority of South Africa*, chiamata a garantire il rispetto dei principi di equilibrio e correttezza della competizione elettorale.

Ne deriva un modello nel quale il superamento della neutralità non passa attraverso la centralizzazione del controllo dello spazio digitale, come succede in diversi Paesi, bensì attraverso la progressiva affermazione dell'idea che la tutela della libertà di espressione, dell'accesso all'informazione e dell'integrità elettorale richieda forme di intervento e di coordinamento istituzionale. In ciò risiede, anche a parere di chi scrive, la principale peculiarità dell'esperienza sudafricana rispetto agli altri Paesi BRICS.

Proprio per questo il caso sudafricano appare come un laboratorio aperto, nel quale la regolazione della comunicazione politica digitale è chiamata a misurarsi con l'esigenza di rafforzare, e non indebolire, il vincolo fiduciario tra Stato e cittadini.

5. Osservazioni conclusive: comunicazione politica digitale e nuove geografie costituzionali del potere.

L'analisi sviluppata in queste pagine e risultante da quanto emerge nella presente Sezione monografica non consente di individuare un modello unitario di regolazione della comunicazione politica digitale tra i Paesi BRICS. L'esame dei cinque ordinamenti originari mostra piuttosto l'esistenza di una pluralità di traiettorie attraverso cui i sistemi giuridici hanno progressivamente cercato di rispondere alle trasformazioni prodotte

dalla digitalizzazione dello spazio pubblico. Ma non solo: “BRICS countries have realized that without sufficient understanding, the development or control of digital infrastructures, data, and services, aspiring “digital sovereigns” are doomed to remain ‘digital subjects’. In this perspective, they have developed technologies, implemented national policies, and made intra-BRICS arrangements to escape technological dependency and try to preserve or construct their capacity to be exert agency, power, and control online. Their digital policies, increasingly influential beyond their national borders, are often considered models in the Global South, even if they are not openly acknowledged as such by policymakers in developed countries”⁵⁷. Quello che sta avvenendo appartiene insomma ad un fenomeno che già abbiamo constatato esistere in questo *legal network* dalle forme giuridicamente indeterminate e privo di contiguità territoriale⁵⁸. I Paesi BRICS hanno progressivamente acquisito la consapevolezza che il controllo delle infrastrutture digitali, dei dati e dei servizi costituisce una preconditione essenziale per l'esercizio della sovranità nell'ecosistema digitale⁵⁹. Da qui l'adozione di strategie tecnologiche, politiche pubbliche e forme di cooperazione intra-BRICS volte a contrastare la dipendenza tecnologica e a rafforzare la capacità degli Stati di esercitare autonomia, influenza e controllo nello spazio digitale.

Ma non è del resto forse questo ciò che questi Paesi (oggi anche in ambito più ampio leggi BRICS+)⁶⁰ stanno realizzando (con maggior o minor successo)⁶¹ anche in molte altre politiche e ambiti di intervento?

⁵⁷ Si veda M. Jiang, L. Belli (eds), *Digital Governance in the BRICS Countries*, cit., XXII.

⁵⁸ Sia consentito il rinvio a L. Scaffardi, *BRICS, why not?*, in *Federalismi*, 2014, 20, 2-8.

⁵⁹ M. Jiang, L. Belli (eds), *Digital Governance in the BRICS Countries*, cit.

⁶⁰ Stante il percorso già realizzato in materia, i nuovi aderenti alla cooperazione nella sua forma allargata a BRICS+ risultano inseriti in un ecosistema di collaborazione digitale i cui obiettivi, strumenti e priorità sono stati definiti in larga misura nel corso del precedente decennio ma che sicuramente potranno conoscere in futuro anche nuove interazioni. Si legga al proposito Working Group on ICT Cooperation, *Assessing universal and meaningful connectivity in BRICS countries. An indicator-based overview*, Report prepared under the Brazilian Presidency of BRICS 2025, cit.

⁶¹ Esiste un piano di ‘dinamiche informali’ di cooperazione, poco conosciuto ma di grande importanza, che caratterizzano la cooperazione intra-BRICS e che vengono studiate da tempo. Si veda al proposito, M. Papa, Z. Han, F. O'Donnell, *The Dynamics of Informal Institutions and Counter-hegemony: Introducing a BRICS Convergence Index*, in *4 Eur J Int'l Rel* 960-989 (2023). È incontestabile come fra queste dinamiche siano le relazioni commerciali a rappresentare uno dei principali fattori di scambio e crescita economica dei Paesi BRICS (e oggi BRICS+). Un interessante studio americano ha posto in evidenza come tra il 2002 e il 2022, la quota degli scambi globali di beni riconducibile agli allora membri del gruppo fosse più che raddoppiata, raggiungendo circa il 40% del commercio mondiale. Tale dinamica evidenzia il progressivo rafforzamento delle reti commerciali interne al blocco e il crescente peso economico dei BRICS negli scambi internazionali. Sul punto, si consulti D. Azevedo, S. Bakliwal, C. Chen, M. Gilbert, I. Koch-Weser, N. Lang, M. McAdoo, *An Evolving BRICS and the Shifting World Order*, in *Boston Consulting Group – BCG*, 29-4-2024, <https://www.bcg.com/publications/2024/brics-enlargement-and-shifting-world-order>. Sempre nello stesso studio si afferma anche come i BRICS+ abbiano «established a Partnership on New Industrial Revolution and a Center for Industrial Competencies. These initiatives aim to spur cooperation and innovation in leading-edge technologies in areas such as intelligent manufacturing, artificial intelligence, digitization, and clean energy. The efforts

La cosa che ancora sorprende è come tali esperienze regolatorie, pur raramente riconosciute come modelli dai Paesi c.d. sviluppati, esercitino una crescente influenza sui processi di governance digitale del Sud globale. Ecco allora l'importanza del fenomeno che emerge: più che una convergenza normativa o costituzionale, sembra distinguersi una convergenza tecnologica. I diversi ordinamenti si confrontano con problematiche in larga misura comuni — centralità delle piattaforme, utilizzo dei dati, diffusione di strumenti algoritmici, disinformazione, crescente capacità di influenza degli intermediari digitali — ma elaborano risposte differenti in funzione delle proprie caratteristiche istituzionali, delle culture costituzionali e delle modalità storiche di relazione tra Stato, mercato e comunicazione politica, mettendo a fattor comune ciò che ritengono essere le *best practices*.

Da questo punto di vista, i casi analizzati mostrano come il superamento (in chiave negativa) della neutralità della rete⁶² costituisca probabilmente l'elemento di maggiore continuità tra esperienze altrimenti molto distanti tra loro. Tale superamento assume tuttavia forme differenti: nel caso brasiliano, attraverso la persistenza di strutture storiche di influenza e dipendenza che tendono a riprodursi anche nello spazio digitale; nel caso russo e cinese, mediante una più intensa presenza dell'autorità pubblica nella supervisione e nell'orientamento dei processi comunicativi; nel caso indiano, attraverso una continua tensione tra garanzie costituzionali e ampliamento degli strumenti di intervento pubblico⁶³; nel caso sudafricano, mediante il tentativo di costruire forme di equilibrio tra tutela dei diritti fondamentali, responsabilità delle piattaforme e integrità del procedimento democratico.

L'eterogeneità delle soluzioni adottate induce inoltre a una riflessione ulteriore. Le trasformazioni esaminate sembrano investire non soltanto le modalità attraverso cui la comunicazione politica viene esercitata, ma

could help more emerging markets get in on the ground of new technologies, improve their capacity to create intellectual property, and adopt alternative technical standards». Questo sempre per mostrare l'ampiezza del lavoro che viene svolto in via "silente" da questa forma di cooperazione così particolare. Certamente ci sono invece temi rispetto ai quali si è ben lontani dall'ottenimento di risultati significativi quali quelli appena illustrati. Si pensi ad esempio al piano delle politiche in materia sanitaria o in materia di politica internazionale, dove emergono, nei diversi tentativi messi in campo al fine di dare solidità anche a questi temi, tutte le difficoltà del raggiungimento di risultati. Sul punto si veda G. Formici, *The Role of the BRICS Group in the International Arena: A Legal Network Under Construction*, in *Third World Thematics – A TWQ Journal, Special Issue 'Global Change: BRICS and the Pluralist World Order'*, 2019, 1-16; in questa *Rivista*, si veda la Sezione monografica *L'allargamento della cooperazione BRICS: quali prospettive per il futuro?*, in DPCE Online, 2024, 4, 2691-2861. Si vedano inoltre E. Feron, J. Kakonen, G. Rached (eds), *Revisiting regionalism and the contemporary world order: perspectives from the BRICS and beyond*, New York, 2019; M. Larionova, J. J. Kirton (eds), *BRICS and Global Governance*, London, 2018.

⁶² Vedi supra nota 31

⁶³ Si veda anche quanto scritto da O. Bronnikova, F. Daucé, K. Ermoshina, V. Kossov, B. Loveluck, F. Musiani, B. Ostromoukhova, P. Poupin, A. Zaytseva, *Circumventing the "Sovereignization" of the Russian Internet: Toward an Infrastructure-Based Sociology of Digital Sovereignty and Its Resistances in Russia*, in M. Jiang, L. Belli (eds), *Digital Governance in the BRICS Countries*, cit., p. 167 ss., che evidenziano come Cina, Russia e India abbiano sviluppato concezioni della sovranità digitale che finiscono per giustificare censura politica, protezionismo informativo e restrizioni alla libera circolazione delle informazioni.

categorie più profonde del costituzionalismo contemporaneo. Certo è che, come osservato anche in ambito più generale⁶⁴, la digitalizzazione tende a incidere sulle condizioni stesse entro cui si sviluppano partecipazione politica, rappresentanza e formazione del consenso. Analogamente, lo stesso ambiente digitale va modificando la struttura dello spazio pubblico e le modalità di costruzione delle dinamiche partecipative⁶⁵. In questa prospettiva, la «piattaformizzazione della sfera pubblica»⁶⁶ contribuisce a mostrare come l'emersione di nuove infrastrutture digitali sottoponga a tensione categorie giuridiche elaborate in un contesto prevalentemente analogico⁶⁷.

Sotto un diverso profilo, la crescente centralità delle piattaforme sembra produrre una redistribuzione del potere che non riguarda esclusivamente i rapporti tra individuo e Stato. L'emersione di soggetti privati capaci di selezionare, organizzare e orientare la circolazione delle informazioni introduce nuove forme di intermediazione suscettibili di incidere sulla concreta effettività delle libertà costituzionali⁶⁸. In tale contesto, fenomeni quali profilazione, personalizzazione dei contenuti e micro-targeting – di cui si è più sopra parlato – assumono una rilevanza che eccede la dimensione meramente economica o commerciale, incidendo direttamente sulla formazione dell'opinione pubblica e sulla costruzione dello spazio deliberativo⁶⁹.

Tuttavia, una lettura esclusivamente orientata in senso tecnologico o deterministico potrebbe risultare, ad avviso di chi scrive, pericolosamente riduttiva. Le esperienze analizzate mostrano infatti come le tecnologie digitali non producano automaticamente determinati effetti politici o men che meno costituzionali. Esse tendono piuttosto ad interagire con strutture istituzionali, tradizioni giuridiche e rapporti di potere preesistenti, contribuendo talvolta a rafforzarli, in altri casi a modificarli. Insomma,

⁶⁴ D. Porena, *Social network, e-democracy e "costituzionalismo digitale"*, in *Federalismi*, 2026, 1, 162-177.

⁶⁵ O. Caramaschi, *La democrazia digitale (o e-democracy) nello spazio cibernetico: inquadramento teorico e profili applicativi*, in *Federalismi*, 2025, 33, 14-49.

⁶⁶ M. Sorice, *La "piattaformizzazione" della sfera pubblica*, in *Comunicazione politica, Quadrimestrale dell'Associazione Italiana di Comunicazione Politica*, 2020, 3, 371-388.

⁶⁷ O. Pollicino, *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet*, Oxford, 2021.

⁶⁸ Sul punto, *ex multis*, O. Pollicino, M. Bassini, G. De Gregorio, *Internet Law and protection of Fundamental Rights*, Milano, 2022; P. Passaglia, *Fake news e fake democracy: una convergenza da scongiurare*, in *Federalismi*, 2020, 11, 127; G. De Minico, *Libertà in rete. Libertà dalla rete*, Torino, 2020; ma anche gli interventi raccolti ne *Il Forum: Le sfide della democrazia digitale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, 3, 231-284; A. Poggi, *Diritto a Internet o diritto alla libertà di manifestazione del pensiero?*, in *ConsultaOnline, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2019, 1-13; A. Soro, *Democrazia e potere dei dati. Libertà, algoritmi e umanesimo digitale*, Milano, 2019; M. Monti, *Privatizzazione della censura e Internet Platforms: la libertà d'espressione e i nuovi censori dell'agorà digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2019, 1, 35-51; G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, 2018, 1, 19-47; C. Sunstein, *Republic.com. La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, 2017; L. Califano, C. Colapietro (cur.), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Reg. UE 2016/679*, Napoli, 2017, 574 ss.

⁶⁹ S. Zuboff, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, 2023.

rimangono allora sempre attuali le considerazioni di Stefano Rodotà che osservava come il problema non consiste nel giustapporre tecnologia e diritti ma nel comprendere in che modo le innovazioni tecnologiche incidano sulle condizioni concrete di esercizio delle libertà fondamentali⁷⁰.

L'esperienza dei BRICS appare, in questa prospettiva, particolarmente significativa non perché in grado di offrire un modello alternativo unitario di governance del digitale, ma perché consente di osservare con particolare chiarezza la pluralità delle modalità attraverso cui il rapporto tra comunicazione politica, potere pubblico e infrastrutture tecnologiche viene oggi ridefinito. Più che una contrapposizione tra modelli alternativi di regolazione, i BRICS sembrano rappresentare una costellazione di risposte differenti a una medesima trasformazione strutturale.

Anche in questa diversa parte di mondo, la questione che sembra emergere con maggiore forza non riguarda soltanto la capacità del diritto costituzionale e del diritto pubblico di elaborare strumenti idonei a governare la redistribuzione del potere prodotta dalla trasformazione digitale, ma anche l'individuazione dei soggetti nei confronti dei quali tali strumenti sono chiamati a operare. Come evidenziato da una parte della dottrina, il costituzionalismo contemporaneo si confronta infatti con l'emersione di nuovi centri di potere capaci di incidere sui diritti fondamentali e sugli stessi processi democratici⁷¹.

La complessità del problema appare ulteriormente accentuata dal fatto che la trasformazione digitale non si sviluppa in contesti istituzionali omogenei. La forma di Stato continua infatti a rappresentare un elemento suscettibile di incidere profondamente sulle modalità di regolazione dello spazio pubblico digitale e sulla distribuzione del potere informativo. In ordinamenti caratterizzati da accentuate tendenze alla concentrazione del potere politico, la crescente capacità di controllo dei flussi informativi può infatti determinare effetti differenti rispetto a quelli osservabili in sistemi maggiormente orientati al pluralismo e alla limitazione del potere pubblico.

Parallelamente, tali dinamiche non sembrano esaurirsi nel rapporto tra individuo e Stato. La progressiva centralità assunta da soggetti privati dotati di enormi capacità economiche e tecnologiche, spesso operanti su scala globale e in grado di controllare infrastrutture digitali essenziali, introduce ulteriori elementi di complessità. L'accumulazione di risorse economiche, dati e capacità tecnologiche rischia infatti di produrre nuove forme di concentrazione del potere suscettibili di incidere sulla costruzione del consenso, sulla selezione delle informazioni e sulle modalità di partecipazione allo spazio pubblico digitale.

In questa prospettiva, la sfida futura potrebbe non consistere tanto nell'individuare un modello universale di regolazione della comunicazione politica digitale, quanto nel comprendere quali condizioni giuridiche e istituzionali risultino maggiormente idonee a preservare pluralismo, autonomia individuale e partecipazione democratica in contesti caratterizzati dalla coesistenza di differenti forme di potere – pubblico, economico e

⁷⁰ S. Rodotà, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, 2014.

⁷¹ G. Pitruzzella, O. Pollicino, S. Quintarelli, *Parole e potere: Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017.

tecnologico – sempre più difficilmente riconducibili alle categorie tradizionali del costituzionalismo.

Lucia Scaffardi
Department of Law, Political and International Studies
University of Parma
Lucia.scaffardi@unipr.it

