

La regolamentazione delle piattaforme digitali in Brasile: un nuovo “giardino” nella storia del paese.

di Michele Carducci

Abstract: This essay describes Brazil’s historical specificity in political communication. In fact, in spite of the country’s constitutional evolutions and its democratisation processes, the determining element that has always characterised the communicative processes of politics has been the so-called “coronelismo”, i.e. the relation of exchange between the public and private spheres, in favour of narrow local oligarchies. The management of the digital world has reproduced this link.

Keywords: Political communication; Coronelism; Boosted post; Candidate’s electoral life

1. Genealogia della comunicazione digitale in Brasile

1485

La concentrazione della proprietà terriera, che ha contraddistinto il Brasile dall’Impero alla Repubblica¹, ha sempre condizionato e dominato i processi politici locali e nazionali del paese, in tutte le sue manifestazioni, compresa la comunicazione politica².

In particolare, ha mantenuto e fomentato una logica di compromessi, sostenuti attraverso lo scambio di favori privati, perseguiti e realizzati per mezzo dell’azione politica, dando luogo al fenomeno noto come “coronelismo”³. In effetti, i “colonnelli” altro non erano che leader politici locali, titolari appunto di grandi latifondi, che, in quanto tali, riuscivano a indirizzare il voto delle comunità locali, attraverso il ricatto delle opportunità di sopravvivenza offerte dalle loro proprietà, e di utilizzarlo come merce di scambio con altri leader politici a fini particolari se non addirittura privati, secondo uno schema ovunque denominato del “voto a cavallo”, proprio per rappresentare la pervasività dei meccanismi transattivi. Lo scambio di voti si poteva tradurre in qualsiasi controprestazione: dal trasferimento di risorse di bilancio statale o federale a favore del proprio

¹ Sulle caratteristiche storiche e l’evoluzione costituzionale del Brasile, si può fare riferimento, nel quadro della dottrina comparatistica italiana, a M. Carducci, R. Orrù (cur.), *Brasile: vent’anni di Costituzione democratica*, numero monografico di *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, III, 2008, 1340-1467.

² V. Chaia, *Investigação sobre comunicação política no Brasil*, in *Ponto-e-Vírgula. Rev. de Ciências Sociais*, 2, 2007, 38-52.

³ Sul “coronelismo” come formula politica del costituzionalismo brasiliano, si rinvia a M. Carducci, *Il Brasile tra vecchie «formule politiche» e nuova Costituzione*, in L. Scaffardi (cur.), *Brics. Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2016, 2-16.

territorio-proprietà sino alla nomina di funzionari pubblici, capi della polizia, esattori delle tasse, agenti postali, insegnanti della scuola pubblica, persino giudici.

Le fondamentali ricerche di Victor Nunes Leal hanno correttamente inquadrato il “coronelismo” come sovrapposizione di un regime politico di fatto sui circuiti costituzionali formali, capace di piegare questi ultimi alle esigenze di una ristrettissima élite di interessi privati, forgiati di funzioni pubbliche⁴. Il progressivo allargamento del suffragio elettorale, con il connesso ampliamento della formale partecipazione politica delle comunità rurali, ha paradossalmente rafforzato l'anomalia, alimentando un rapporto perverso fra democrazia e “privatismo” dell'azione politica. Il concetto di “voto capestro” ha sintetizzato questa perversione allargata.

“Coronelismo”, “voto a cavallo” e “voto capestro” identificano il vocabolario di disvelamento della realtà brasiliana sul fronte della comunicazione politica tra eletti ed elettori⁵.

Con la diffusione dei mezzi di comunicazione di massa (radio e televisione), questo vocabolario si arricchisce di una nuovo lemma, identificativo di una nuova prassi: il “coronelismo elettronico”. A differenza del suo antenato, la nuova veste prende piede soprattutto nei grandi centri urbani, per conoscere la sua enfasi maggiore durante il regime militare, instaurato nel Paese tra il 1964 e il 1985. In quel ventennio, le nascenti stazioni radiotelevisive sono controllate dal potere militare, ma finanziate da pubblicità e imprese, in mano ai precedenti interessi privati, “a cavallo” con i militari. Di fatto, quindi, nulla cambia, se non come “spazio” di rappresentazione e sperimentazione delle vecchie pratiche. In ogni caso, la comunicazione politica non funge mai da solo vettore di trasmissione di messaggi politici all'opinione pubblica. L'opinione pubblica di quegli anni è assente, oppure oppressa, censurata. Di conseguenza, la comunicazione politica serve solo a ufficializzare i rapporti di forza delle diverse oligarchie, insediate negli originari latifondi rurali. Consente di rintracciare, per chi vive nei grandi centri urbani, la matrice dei propri legami privati di “voto capestro”.

Persino l'avvento della Costituzione federale del 1988 non riuscirà a rompere questa continuità⁶. Il c.d. “modello fiduciario”, ossia di concessione dei servizi televisivi dall'Unione alle imprese private, opererà dentro i medesimi circuiti di interessi e intrecci dell'originario “coronelismo”: le licenze televisive permetteranno non solo di controllare l'informazione e influenzare l'opinione pubblica, giacché favoriranno anche il rafforzamento degli interessi privati dei leader locali, per esempio attraverso gli introiti pubblicitari, e quindi delle loro proprietà rurali, queste ultime, come sempre, determinanti per il controllo capillare degli orientamenti di voto degli

⁴ Ci si riferisce ai due lavori di V. Nunes Lima: *Regulação das comunicações: História, poder e direitos*, São Paulo, 2011; e *Coronelismo Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*, São Paulo, 2012⁷.

⁵ J. Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil. O longo caminho*, Rio de Janeiro 2002⁸.

⁶ Cfr. V. Nunes Lima, *Regulação das comunicações*, cit.

elettori⁷. Il meccanismo avrà origine sin dalla Presidenza Sarney⁸, per riscontrare poi definitiva conferma con il governo di Fernando Henrique Cardoso, il quale, nel solo biennio 1994-1996, autorizzò ben 1848 licenze radiotelevisive, con ripetitori su tutto il vasto territorio dell'Unione, per 268 entità o aziende controllate da soli 87 politici, proprietari rurali.

Insomma, il “coronelismo elettronico” prorompe come evoluzione di quello “rurale”, senza significative soluzioni di continuità.

Qualche discontinuità si consumerà solo grazie ai “nuovi media”, in ragione di quella diretta interazione *online*, tra mittente e destinatario, di per sé sfuggente e non controllabile dal potere.

Ma anche su questo fronte, come si constaterà a breve, le novità si riveleranno marginali e ininfluenti⁹.

2. Il quadro normativo conseguente

Il “coronelismo” ha inevitabilmente condizionato i contenuti delle fonti giuridiche formali di regolamentazione della comunicazione politica.

Ancora oggi, il formante fondamentale è rappresentato dalla legge n. 4117 del 27 febbraio 1962, istitutiva del c.d. “Codice brasiliano delle telecomunicazioni” ovvero il sistema di regolamentazione generale delle telecomunicazioni e della radiodiffusione in Brasile, tuttora in vigore, ancorché ampiamente riformulato. Il suo perno risiede nella totale assenza di restrizioni sulle concentrazioni editoriali delle fonti informative; il che ha reso possibile il controllo di giornali, riviste, stazioni radiotelevisive e persino provider di internet nelle mani di uno stesso gruppo o soggetto privato, dentro appunto la logica del “coronelismo elettronico”.

L'assenza di restrizioni è stata presentata come liberalizzazione delle opportunità di accesso al mercato dei mezzi di informazione; e, in effetti, essa avrebbe dovuto favorire pluralismo e concorrenza, sottraendo allo Stato il monopolio dell'informazione. Di fatto, però, è servita a riassetare i legami di interesse tra le oligarchie rurali. Non a caso, durante la sopravvenuta dittatura militare, le modifiche del suo testo furono minime. In particolare, il decreto legge n. 236/1967 intervenne solo su due articoli, apparentemente marginali: i nn. 24 e 53. Si trattava delle disposizioni che imponevano di declinare in termini “educativi” e “culturali” la comunicazione di massa, indipendentemente dal proprietario della rete, in modo da perseguire una sorta di funzione sociale delle attività d'impresa nel settore. Evidentemente

⁷ J. Mendonça Domingues da Silva, *Frágil democracia e políticas de comunicação: processos regulatórios, diversidade e concentração na TV aberta no Brasil e na Argentina*, Recife, 2015.

⁸ José Sarney fu vicepresidente di Tancredo Neves e subentrante alla sua morte. Durante la vicepresidenza, Sarney mise in piedi, nello Stato di sua provenienza, il Maranhão, un impero delle comunicazioni, in mano alla sua famiglia attraverso una rete di contratti con soggetti privati, vincolati dal voto al suo gruppo politico (PMDB-AP). Nel contempo, da Presidente della Repubblica (1985-90), la stessa persona distribuì 1.028 licenze radiotelevisive con altre 65, aggiunte su deliberazione del Congresso. Di queste, lo Stato di Maranhão ricevette 30 nuove concessioni, la metà delle quali nuovamente nelle mani di persone legate alla famiglia del Presidente.

⁹ S. Pereira da Silva, R. Callai Bragatto, R. Cardoso Sampaio (Orgs.), *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*, Rio de Janeiro, 2016.

lo scopo si dimostrò determinante per piegare alla propaganda lo pseudo-pluralismo informativo durante il regime, offrendo sì pluralità di messaggi, provenienti dalle diverse fonti private di radiodiffusione, ma apparentemente liberi, perché in realtà interessati ad assecondare il potere militare, e la “educazione” ad esso, con cui perpetuare il “voto a cavallo”. Del resto, siffatta strumentalizzazione era stata favorita da un altro atto normativo, di poco precedente al colpo di Stato militare: il Decreto n. 52.795 del 31 ottobre 1963, col quale si imponeva ai gestori delle concessioni radiotelevisive di garantire contenuti non solo informativi, ma appunto anche educativi, culturali e ricreativi. Alla caduta della dittatura, anche questa fonte venne ulteriormente piegata agli interessi del “coronelismo elettronico”, con i Decreti n. 91.837/1985 e n. 2.1087/1996, abilitanti la promozione dei suddetti contenuti non informativi da parte di gruppi e imprese private, abilitate a “educare” e “ricreare” secondo le proprie esigenze.

Con queste premesse, si arriva alla Costituzione federale del 1988, la prima Costituzione “cittadina” della storia del paese¹⁰. La nuova fonte colloca la comunicazione nel sistema normativo del c.d. “Ordine sociale” (Capitolo VIII del Titolo VIII) e la aggettiva “sociale” con cinque articoli di regolazione del suo funzionamento (dal 220 al 224). I nuovi pilastri della materia sono i seguenti:

- libera manifestazione del pensiero e dell’informazione, senza restrizione alcuna se non di rango solo costituzionale (art. 220);
- divieto costituzionale di monopoli e oligopoli informativi e comunicativi (art. 220);
- funzione prioritariamente educativa, artistica e culturale, prima ancora che meramente informativa, della comunicazione pubblica, con diversificazione dei contenuti, a livello regionale e locale, stabilita dalla legge (art. 221);
- attribuzione della proprietà di qualsiasi mezzo di comunicazione, inclusi quelli elettronici, a brasiliani nati o naturalizzati da più di dieci anni, con partecipazioni azionarie comunque maggioritarie all’interno di qualsiasi società di gestione ed eventuali capitali stranieri minoritari, nei modi e percentuali anch’essi stabiliti con legge (art. 222).
- responsabilità in capo al governo del rilascio e rinnovo delle concessioni, nel rispetto del c.d. “principio di complementarità” tra sistema privato, pubblico e statale, ossia di equilibrio tra le diverse titolarità delle fonti informative (art. 223);
- istituzione, su delibera del Congresso nazionale (ossia di Camera dei deputati e Senato federale), di un “Consiglio delle comunicazioni sociali” in

¹⁰ L’appellativo di Costituzione “cittadina” deriva dal fatto che il testo del 1988 fu il frutto di ampi e inediti processi partecipativi degli elettori, i quali contribuirono, in questo modo, a indirizzare la scrittura del testo all’interno dell’Assemblea costituente, ma, nel contempo e paradossalmente, a rappresentarne il divario dalla realtà, visto che quei contributi civili provennero soprattutto dai grandi centri urbani, i meno influenti nel modificare i rapporti di forza rurali, alla radice dell’effettivo controllo elettorale sui parlamentari. Questa discrasia divenne, negli anni successivi alla promulgazione, il vettore costitutivo del persistente divario tra testo scritto e pratica politica, confermato non solo dal susseguirsi di continuativi emendamenti costituzionali al documento del 1988 (emendamenti tutt’altro che partecipati dai cittadini) ma anche da attuazioni legislative di ridimensionamento dei contenuti del testo. Un’efficace quadro di questa parabola si legge nel libro di C. Cruz, L. Cirne (Orgs.), *A Constituição Traída*, São Paulo, 2019.

qualità di organo ausiliario dei parlamentari per la regolamentazione e supervisione del settore.

Come si vede, la comunicazione diventa “materia costituzionale”, largamente sottratta alla riserva di legge, proprio nella prospettiva di interrompere la continuità storica del “coronelismo”, a base di tutte le pratiche deliberative. Tale prospettiva, però, si dimostra illusoria, poiché deve comunque fare i conti con il riparto di competenze normative e amministrative, disciplinate in altre parti del testo costituzionale. Ci si riferisce, in primo luogo, all’art. 21, in particolare nei punti XI e XII, paragrafo “a”, che affida all’Unione, quindi al centro del potere politico brasiliano, la gestione dei servizi di radiodiffusione e telecomunicazione, direttamente o tramite concessione, permesso o autorizzazione. Ad esso segue l’art. 22, secondo cui, al punto IV, informatica, telecomunicazioni e radiodiffusioni costituiscono competenza legislativa esclusiva dell’Unione, affidata poi al Congresso nazionale (ossia a Camera dei deputati e Senato federale), in forza dell’art. 48, punto XII.

In pratica, la comunicazione è sì “materia costituzionale” e “sociale”, ma – non casualmente – totalmente “politicizzata” in quanto gestita, nella sua funzione “sociale”, dai soli poteri centrali e parlamentari: in definitiva, permane salda nelle mani dei detentori più consolidati del “coronelismo elettronico” degli anni Sessanta. I parlamentari nazionali, dunque, restano i portatori insostituibili degli interessi a base dell’imperituro “voto a cavallo” sul fronte comunicativo¹¹. Come si vedrà a breve, il rassicurante “principio di complementarità” tra sistema privato, pubblico e statale fungerà da paravento delle concentrazioni incrociate tra le solite oligarchie.

1489

Si spiegano così le blande attuazioni legislative della nuova Costituzione e gli emendamenti alla stessa proposti nel corso degli anni. Con riguardo alle attuazioni legislative, la legge n. 8.389/1991 disciplina il richiamato “Consiglio delle comunicazioni sociali”, per attribuire ad esso residuali funzioni consultive e non vincolanti. Nel contempo, l’enfasi per la funzione educativa della comunicazione ha trovato attuazione in una mera Ordinanza interministeriale n. 651/1999, priva di forza abrogativa delle fonti legislative risalenti al regime militare. L’art. 222 è stato poi modificato dall’Emendamento costituzionale n. 36/2002, allo scopo di favorire l’ingresso di persone giuridiche nella gestione delle società di comunicazione e autorizzare la partecipazione di società straniere alle quote di capitale fino al 30%, per di più senza divieti di incrocio nel controllo dei pacchetti azionari delle diverse aziende. Di fatto, il divieto di oligopolio ne è uscito fortemente indebolito e il richiamato “principio di complementarità” neutralizzato nella sua funzione di equilibrio fra interessi.

L’avanzare dei nuovi media non ha trasformato il contesto. Anzi: ha allargato il mercato delle interferenze politiche¹². Dietro una cortina di apparente spazio libero per tutti, come accesso e come utilizzo (il *web*), le concentrazioni brasiliane, con gli interessi politici sottesi, hanno trovato nuova linfa per riciclarsi in una veste più moderna e pervasiva, persino più

¹¹ L.H. Vogel, *A comunicação social na constituição de 1988 e a concentração de mídia no Brasil (Consultoria Legislativa)*, Brasília (Câmara dos Deputados), 2013.

¹² N. Srnicek, *The Challenges of Platform Capitalism: Understanding the Logic of a New Business Model*, in 23(4) *Juncture*, 2017, 254-257.

“fedele” alle libertà di manifestazione del pensiero, scandite dalla Costituzione, nel suo lungo elenco dell’art. 5 (Sezioni IV, IX, XIV e XXXXIII). Tuttavia, pluralismo non ha significato garantire “più voci”, soprattutto a favore dei privi di mezzi; meschinamente si è tradotto nel promuovere la “stessa voce” in più spazi “complementari” tra pubblico, privato e statale¹³.

Ancora una volta, il riscontro proviene da dati normativi, che consolidano lo *status quo* dei rapporti di forza. La legge n. 12.965/2014, nota come “*Marco Civil da Internet*”, con il Decreto attuativo n. 8.771 dell’11 maggio 2016, enuncia tanto solenni, quanto ovvi, principi di garanzia dei diritti e del pluralismo sulle piattaforme *online*. Nulla dispone su come le imprese private, partecipanti ai capitali azionari della comunicazione tradizionale, possano disporre di questi nuovi strumenti, parificandole di fatto a un qualsiasi promotore individuale, col solo limite della tutela dei consumatori al cospetto di eventuali prodotti pubblicizzati, per retorico richiamo all’art. 170, punto V, della Costituzione federale¹⁴.

In conclusione, si è trattato e si tratta di una legislazione simbolica, incapace di eliminare le logiche di strumentalizzazione ereditate dal passato, causa di ricorrenti scandali di “voto di scambio”¹⁵, e soprattutto impotente nel contrastarle nel delicato momento della propaganda elettorale.

3. Le ricadute sulla propaganda elettorale

Infatti, questa dimensione simbolica non ha lasciato indenne neppure l’insieme delle regole sui meccanismi di formazione della rappresentanza politica in Brasile.

Nonostante la pluralità delle fonti, dal Codice elettorale, introdotto dalla legge n. 4.737/1965, modificata dalla legge n. 9.504/1997, alle leggi complementari n. 64/1990 e n. 9.096/1995, in tema di organizzazione dei partiti politici, sino alle risoluzioni emesse dalla giustizia elettorale federale e nazionale, ai sensi degli artt. 118-121 della Costituzione, i preesistenti condizionamenti fattuali tra comunicazione politica e rappresentanza sfuggono a qualsiasi formante.

L’art. 17 della Costituzione federale stabilisce che i partiti politici possono essere creati, fusi, incorporati e sciolti liberamente, nel rispetto della sovranità nazionale, del regime democratico, del pluripartitismo e dei diritti fondamentali della persona umana, garantendo la loro autonomia nella loro organizzazione e funzionamento e il divieto di interferenze dall’estero. La citata legge n. 9.096/1995 ha dato attuazione alla disposizione costituzionale, soprattutto impedendo l’interferenza della giustizia elettorale nelle scelte organizzative interne di ciascun partito, consentite invece nel

¹³ I. Zimmer, *República Democrática do Pensamento Único*, Coimbra, 2021.

¹⁴ Cfr. E. Tomasevicius Filho, *Marco Civil da Internet: uma lei sem conteúdo normativo*, in *Estudos Avançados*, 30, 2016, 269-285, e W. Andrade, *Marco Civil da Internet* (in <https://walmarandrade.com.br/marco-civil-da-internet/>).

¹⁵ Cfr. M. Figueiredo, *Os mais relevantes problemas político-eleitorais no Brasil (o sistema proporcional) e a luta contra a corrupção: do “Mensalão” à “Operação Lava Jato”*, in *Rev. de Direito Administrativo*, 277(1), 2018, 399-436.

regime precedente. Siffatta garanzia, tuttavia, ha svuotato il ruolo del controllo giudiziario sulla democraticità interna dei partiti, riavallando ancora una volta il “coronelismo elettronico” preesistente, dato che gli intrecci fra potentati locali, interessi privati e strutture di partito ha potuto permanere sottratto a qualsiasi possibilità di conoscenza e controllo di istituzioni imparziali. Del resto, il ruolo del massimo organo di garanzia dei processi elettorali, il Tribunale elettorale superiore, disciplinato dalla citata legge n. 9.096, si limita a suggerire – sul fronte della comunicazione politica – linee guida di correttezza nell’utilizzo degli strumenti a disposizione, senza vincoli sanzionabili e senza possibilità di intervento sugli interessi sottesi a quegli strumenti e sui loro contenuti¹⁶.

Questi ultimi limiti sono divenuti evidenti proprio nell’accesso alle piattaforme digitali, con la legge n. 13.488/2017. Tale fonte disciplina la raccolta di fondi per le campagne elettorali, abilitando il *crowdfunding*, comunemente noto come “*vaquinha virtual*”, e l’attivazione o utilizzo di appositi siti *web* specializzati per questa pratica, come *Kickante*¹⁷ e *Indiegogo*¹⁸, tra gli altri. In origine, la pratica del *crowdfunding* era stata proibita dal Tribunale elettorale superiore, proprio al fine di evitare che le donazioni si potessero concentrare nelle mani di poche persone, le quali, a loro volta, le avrebbero potute “vendere” ad altri soggetti, con il compito di trasferirle ai candidati senza indicazione del donatore. In una parola, il divieto di *crowdfunding* mirava a inibire il trasferimento sul *web* della pratica del “voto a cavallo”, con “in groppa” i soldi raccolti dalle piattaforme dedicate. La legge citata ancora una volta liberalizza in nome del pluralismo, per poi far ben poco su questo fronte, dato che si limita a richiedere l’identificazione obbligatoria dell’ultimo donatore, con il suo nome e il numero fiscale di identificazione, nulla pretendendo sulla catena di donazioni e raccolte, sottostanti a quell’atto finale. Infatti, nulla ha disciplinato sulla trasparenza e visibilità nell’organizzazione della raccolta fondi, lasciando, così, alle relazioni personali, fra candidato, donatori e organizzatori, incontrollata autonomia di manovra. Ma non solo, ha anche introdotto la facoltà di raccogliere fondi attraverso la commercializzazione di beni e servizi e persino la promozione di eventi, tenuti direttamente dal candidato o dal suo partito politico.

Quest’ultima possibilità ha di fatto favorito la pubblicità *online* a scopo di autofinanziamento personale invece che di informazione e dibattito politico. Il fenomeno dei cosiddetti “*boosted post*” ha conosciuto un’esplosione senza precedenti, grazie proprio a queste previsioni. Anche i *post* a pagamento erano stati precedentemente vietati. Ora, invece, possono essere “potenziati” su qualsiasi sito internet, praticamente senza limiti. L’art. 57-C della cit. legge n. 13.488/2017 è stato modificato allo scopo, introducendo semplicemente una sorta di “giusto procedimento” contrattuale nelle modalità di pagamento e “potenziamento” dei messaggi *on line*: i moduli contrattuali sono precostituiti; il fornitore delle applicazioni internet deve

¹⁶ È dunque vero, come si legge enfaticamente sul portale della giustizia elettorale brasiliana (<https://www.tse.jus.br/>), che «il ruolo del Tribunale elettorale va ben oltre l’organizzazione delle elezioni», ma questo non indica il “limite” di quel «ben oltre», riscontrabile proprio nel delicato campo della comunicazione.

¹⁷ <https://www.kickante.com.br/>

¹⁸ <https://www.indiegogo.com/projects/nosso-brasil#/>

essere identificato con una sede o filiale in Brasile; la firma della promozione “potenziata” deve appartenere o al rappresentante legale di un partito o al candidato beneficiario. Limitazioni al contenuto dei messaggi “potenziati” non sussistono, con l’effetto di rendere praticamente evanescente anche l’individuazione delle c.d. “fake news”¹⁹. Inoltre, i *post* “potenziati” a pagamento possono continuare a circolare persino nel giorno stesso delle elezioni, purché caricati *on line* prima di quella data e senza estensione del “potenziamento” a quel giorno²⁰. Il messaggio resta vietato solo se non rispetta il prescritto “giusto procedimento” contrattuale, mentre il suo contenuto non è sanzionabile, fatte salve le norme penali in tema di diffamazione e l’eventuale “pubblicità comparativa” con altri partiti o candidati: ipotesi, quest’ultima, che attiverà la facoltà, non l’obbligo, di contraddittorio e replica con il soggetto politico avversario, comparato nel messaggio, su intesa volontaria tra le parti o ingiunzione del Tribunale elettorale, a istanza di una di esse.

Anche la pubblicità diretta per *email* e siti e applicazioni di messaggistica istantanea è disciplinata in modo analogo: massima libertà di utilizzo, previa mera comunicazione degli indirizzi utilizzati al Tribunale elettorale. Addirittura tali indirizzi potranno continuare a essere impiegati anche dopo la campagna elettorale e questo si spiega col fatto che, in Brasile, si è quasi perennemente in campagna elettorale, dato che le elezioni per sindaci e consiglieri (a livello municipale), deputati statali e federali, senatori, governatori e Presidente della Repubblica si svolgono in tempi diversi

Come accennato, in questo scenario di perenne comunicazione elettorale, al Tribunale elettorale spetterà, come indicato dagli artt. da 57-A a 57-I della legge, raccogliere e diffondere la conoscenza di “buone prassi” di impiego dei “nuovi media”, senza nulla pretendere dai soggetti politici coinvolti.

Un controllo indiretto è richiesto al fornitore delle applicazioni internet, il quale, dovendo mantenere un archivio di tutti i messaggi trasmessi, potrà rispondere di eventuali danni, derivanti dai contenuti promossi, se a sua conoscenza e non tempestivamente da lui impediti o rimossi. Si tratta, quindi, di un rimedio civilistico, anch’esso lasciato alla disponibilità degli interessi privati e comunque non facile da attivare, in ragione del difficile onere della prova in capo a chi lamenterà il danno subito. Tra l’altro, non è prevista neppure la responsabilità in solido con il beneficiario, dato che è la stessa legge a disporre indennizzi pecuniari differenziati (art. 57-B, §1, §2, §3, §4, §5); il che rende ancor più onerosa l’individuazione dell’imputazione specifica del medesimo fatto dannoso al fornitore, piuttosto che al politico beneficiario, disincentivando il danneggiato a esporsi direttamente verso quest’ultimo, forte della sua rete di “voti a cavallo”.

Altrettanto poco efficace si presenta la misura cautelare della “sospensione dei contenuti su internet”, indicata dall’art. 57-I, dato che essa

¹⁹ R. Souza, A. Castro, M. Ferreira, J. Mello, *Comunicação política, fake news e redes sociais: uma revisão sistemática da literatura.*, in *Postdata*, 27(1), 2022, 48-63.

²⁰ Una recente Risoluzione del Tribunale elettorale superiore, la n. 23.732/2024, ha cercato di disciplinare questa singolarità, vietando la diffusione di messaggi, pagati da 48 ore prima e fino a 24 ore dopo le elezioni, pena l’ingiunzione alla disattivazione del *post* da parte del fornitore dell’applicazione.

può essere concessa nel limite massimo di ventiquattro ore e comunque «nei limiti tecnici di ciascuna applicazione»²¹.

4. La promozione della c.d. “vita elettorale”

Un’ultima singolare facoltà abilitata dal sistema brasiliano riguarda la promozione della c.d. “vita elettorale” del candidato. L’ipotesi è stata introdotta dalla recente Risoluzione n. 23.732/2024 del Tribunale elettorale superiore, il quale, apportando modifiche alla linee guida di buona prassi comunicativa sul *web* di partiti e candidati, ha introdotto anche la possibilità che la libertà di manifestazione del pensiero possa consistere nella narrazione della storia personale del candidato in generale o nello specifico dei propri impegni durante la campagna elettorale, rubricando tale ipotesi come promozione della “vita elettorale”.

Anche questo tipo di propaganda elettorale è consentita con qualsiasi strumento di “nuovi media”, inclusa la messaggistica istantanea e applicazioni simili. L’importante è che la promozione della “vita elettorale” non costituisca fonte di guadagno, né per il candidato né per il suo partito né per il vettore comunicativo. Inoltre, è necessario che rispetti la normativa brasiliana sulla privacy e che indichi sempre il nominativo di un mittente persona fisica, senza pseudonimi o richiami generici alle sigle di partito. Per il resto, la comunicazione può contenere di tutto, incluse le trasmissioni in diretta della vita del candidato, con o senza la partecipazione di terze persone, a partire dalla sua famiglia, e senza che il messaggio riguardi necessariamente temi della campagna elettorale o si chiuda con una esplicita richiesta di voto. La “vita elettorale” si traduce, in definitiva, in una sorta di “vita in diretta” del singolo candidato o dei componenti del suo partito²². Eventuali richiami a entità terze, rispetto alle persone riprese o al partito di riferimento, sono sempre ammissibili, purché precedute da uno specifico ed espresso consenso scritto dell’entità evocata.

Tale ultima facoltà non è affatto di poco conto. Rendere riconoscibili luoghi e relazioni quotidiane della “vita elettorale” del candidato, differenti da quelle familiari e strettamente politiche, significa richiamare all’attenzione dell’elettorato ragioni eccedenti il messaggio politico in sé, su due fronti.

Prima di tutto, dimostra che il candidato gode di entrate fiduciarie e legami eterarchici esclusivamente propri, capaci di ottenere il necessario previo consenso scritto dell’entità evocata, imposto dalla norma. Il che, in un contesto sociale retto da legami di dipendenza privata, suggestiona parecchio

²¹ La *ratio* di questa sospensione così blanda è duplice ed è individuata, da un lato, nella necessità che il Tribunale elettorale interferisca il meno possibile sul dibattito pubblico elettorale, condizionandone di fatto i tempi con i propri interventi, dall’altro nell’opportunità di scongiurare contenziosi giudiziali sulle misure adottate in pendenza delle elezioni. Provvedimenti di massimo 24 ore sembrano soddisfare entrambi i requisiti, manifestando comunque l’emersione di un intervento sanzionatorio, ma con il minimo di incidenza fattuale e impraticabile conflittualità giuridica sull’uso dello strumento sospensivo.

²² C. Vannuchi, *O direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil*, in *Galáxia*, 2018, 167-180.

l'elettore nel prefigurarsi il potere concreto della singola persona, indipendentemente dalla forza del suo partito.

In secondo luogo, alimenta messaggi di identificazione fortemente emotivi, come l'appartenenza a una tifoseria sportiva e soprattutto a uno dei tanti gruppi religiosi, particolarmente influenti nel veicolare consenso tra gli elettori brasiliani²³.

In definitiva, la “vita elettorale” diventa una sublimazione del “coronelismo elettronico”.

5. Le novità giurisprudenziali del STF e del TSE e le loro ricadute “algoritmiche”

In questo quadro di condizionamenti, un tentativo di arginarne gli effetti degenerativi è arrivato dalle decisioni del Supremo Tribunale Federale (STF) degli ultimi due anni.

Ci si riferisce, in primo luogo, al provvedimento monocratico (per opera del Giudice Alexandre De Moraes) dell'agosto 2024, confermato in plenaria, di disporre la sospensione della piattaforma “X” (già *Twitter*), con connessa multa in caso di suo utilizzo anche elusivo (per esempio attraverso “sotterfugi tecnologici” come la VPN), in ragione dei contenuti di odio e di false informazioni, diffusi nei riguardi di personaggi della vita politica brasiliana, e connesso mancato rispetto degli ordini a rimuoverli²⁴.

Tale decisione ha sostanzialmente aperto la strada all'ammissibilità del sindacato giurisdizionale sull'uso delle piattaforme digitali a fini politici, in base alle regole di diritto comune della responsabilità civile extracontrattuale (danno all'immagine, false informazioni, lesioni di attività economiche e diritti della personalità ecc...), in modo da colmare le lacune che le norme esistenti sulla comunicazione politica altrimenti potrebbero presentare²⁵.

Nel contempo, il provvedimento del 2024 ha di fatto anticipato quanto, di lì a poco, lo stesso STF avrebbe sancito in un ulteriore contenzioso “digitale”: la formalizzazione di specifici standard di responsabilità (come *Due Diligence*) nell'utilizzo delle piattaforme. Ci riferisce alla sentenza del 26 giugno 2025, conseguente a due paralleli ricorsi, con cui il giudice supremo brasiliano, accertando la sussistenza di una vera e propria omissione legislativa, ha proceduto a un'interpretazione manipolativa della Lei n° 12.965/2014 (il cit. “*Marco Civil da Internet*” o “Costituzione brasiliana di Internet”) con riguardo alla responsabilità civile

²³ Si pensi alla c.d. “*Bancada evangélica*”, che non solo accomuna i parlamentari brasiliani al di là delle sigle di partito, ma soprattutto li condiziona nelle iniziative politiche e di voto, in forza della pressione dell'intero gruppo religioso e della comunità dei suoi praticanti. Cfr. A. Barbalho, G. Barboza, *Bancada Evangélica: Uma elite parlamentar?*, in *Rev. do Instituto de Políticas Públicas de Marília*, 6(1), 2020, 131-146.

²⁴ Sulla vicenda, si v. Global Freedom Expression Columbia University, *The Case of the X Ban in Brazil*, <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/the-case-of-the-x-ban-in-brazil/>

²⁵ E.C. do Nascimento, V. Neusa Lima Cardoso, J. Tiburcio Miranda, *Libertade de expressão e segurança nacional: o papel do STF e a regulação das plataformas digitais*, in *Revista EJEF*, 5, 2024, 1-19.

delle piattaforme digitali per i contenuti generati dagli utenti, soprattutto in occasione delle competizioni elettorali²⁶.

Infatti, il *STF* ha dichiarato parzialmente incostituzionale l'art. 19 della legge del 2014, che fino ad allora costituiva il c.d. “*safe harbor*” per i servizi *online*. Prima di tale decisione, le piattaforme potevano essere ritenute civilmente responsabili delle attività degli utenti solo se, dopo un’ordinanza giudiziaria specifica, non avessero rimosso i contenuti illeciti immessi nella rete (come, per l'appunto, avvenuto con il precedente ordine monocratico dell'agosto 2024). Ora, invece, il requisito del preventivo ordine giudiziale è considerato incostituzionale, nella parte in cui impone la via giudiziaria quale unica modalità di tutela del soggetto leso, privandolo della facoltà della diffida stragiudiziale per subordinarlo a un procedimento inevitabilmente più lungo, lento e oneroso, a tutto vantaggio del gestore della piattaforma e degli utenti, entrambi di riflesso deresponsabilizzati nelle rispettive funzioni di vigilanza e correttezza sull'informazione e comunicazione veicolate. Di conseguenza, il metodo c.d. della “notifica e rimozione” (*notice and removal*) è assunto a regola generale, come invero già previsto dall'art. 21 della medesima legge, ma solo per la pubblicazione di contenuti sessuali privati (il “*revenge porn*”), mentre l'ordine giudiziale è mantenuto per l'accertamento dei profili penali della condotta illecita (diffamazione e altri reati contro la reputazione personale).

La decisione, dunque, espande la responsabilità civile delle piattaforme nei confronti di contenuti generati dagli utenti e ribalta i rapporti asimmetrici fra destinatari dell'informazione e produttori della stessa.

Siffatto automatismo, tuttavia, ha destato non poche perplessità. Per un verso, ha reso evidente la necessità di interventi regolativi al passo con l'evoluzione delle modalità di utilizzo e fruizione delle piattaforme digitali²⁷. Per l'altro, cionondimeno, esso finisce con l'affidare alle determinazioni degli stessi privati (gestori, utenti e destinatari delle informazioni) le modalità di identificazione e controllo dei contenuti assumibili come illeciti nella comunicazione digitale. Per quanto il *STF* si sia sforzato di abbozzare una sorta di “tassonomia” dei contenuti rimovibili (in particolare, richiamando il divieto di incitamento alla discriminazione razziale, di colore, etnica, religiosa o di provenienza nazionale, alla luce di un'altra legge applicabile alle piattaforme, la Lei n° 7.716/1989 sui “preconcetti razziali e di colore”), resta il dato della venuta meno di un filtro istituzionalizzato nella qualificazione degli stessi, paradossalmente a favore di una regolazione privatizzata, “algoritmica”, che proprio i richiamati interventi giudiziali miravano a condizionare.

Per un contesto, come quello brasiliano, fortemente asimmetrico nei rapporti di forza e condizionamento tra individui, questo “rimbalzo” all'autodeterminazione privata non diventa di per sé corollario di reciproca

²⁶ G. Milanese Tavares, L. Léo Rebelo, M. Giovanetti Lili Lucena, *Regulação da desinformação nas plataformas digitais e o contexto eleitoral brasileiro*, in *Rev. PoliTICs*, 40(1), 2025, 1-25.

²⁷ In tal senso, per esempio, cfr. T. Chiarini, M. Puccioni de Oliveira, L.C. Delorme Prado, *Um novo marco legal nos mercados digitais*, in *IPEA. Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade*, 25.09.2025.

responsabilizzazione nel mondo digitale, specialmente, ancora una volta, in occasione delle competizioni elettorali²⁸.

Ecco allora che questa svolta giurisprudenziale si sta profilando come un *boomerang* nella giungla della rete.

Un riscontro sembra provenire dalla più recente discussione pubblica in materia di *fake news* e disinformazione, soprattutto in vista delle elezioni presidenziali del 2026²⁹. È noto, infatti, che l'appuntamento elettorale non servirà solo a ridefinire gli equilibri interni di potere, ma avrà anche un impatto profondo sul posizionamento internazionale del Brasile all'interno dei BRICS e nei confronti degli Stati Uniti³⁰. Ne costituiscono sintomo non solo le polemiche sulle possibili interferenze statunitensi, per mezzo proprio delle piattaforme digitali, a favore di uno dei candidati già ufficializzati (polemiche invero ridimensionate dallo stesso attuale Presidente Lula³¹), ma anche il tentativo di applicazione del *Global Magnitsky Act*³² a carico del Magistrato del STF Alexandre de Moraes, in ragione del procedimento istruito a carico dell'ex presidente Jair Bolsonaro per il tentato colpo di Stato dopo le elezioni del 2022³³, iniziativa poi definitivamente ritirata³⁴.

Questa situazione spiega il ruolo proattivo giocato ormai dal Tribunale Superiore Elettorale (TSE), dotato di competenza esclusiva non solo sul contenzioso elettorale ma anche nella regolamentazione delle campagne elettorali³⁵.

Il TSE lavora dal 2018 per prevenire la diffusione di contenuti falsi, manipolati o decontestualizzati nel procedimento elettorale, in particolare con la Risoluzione n. 23.610/TSE, del 18 dicembre 2019³⁶.

²⁸ Cfr. R.S. Fonseca da Costa, *O uso da inteligência artificial na propaganda eleitoral brasileira*, in *Justiça eleitoral em Debate*, 15(1), 2025, 24-37.

²⁹ Cfr. G. Cavalcanti, *IA adiciona novas camadas de risco à desinformação nas eleições 2026*, in *Instituto Humanitas Unisinos*, 5 gennaio 2026.

³⁰ Cfr., per esempio, il sondaggio lanciato dalla piattaforma "OnStrategy" (v. *Levantamento inédito traduz percepções de brasileiros e estrangeiros sobre diversos aspectos do país*, in *CNN Brasil* del 7 maggio 2026).

³¹ *Lula diz que não teme interferência dos EUA nas eleições: 'me ajudaria se fizesse'*, in *Brasil de fato*, 15 aprile 2026.

³² Nel 2012 il Congresso statunitense ha approvato il *Magnitsky Act*, autorizzando l'amministrazione federale a irrogare sanzioni a carico di individui reputati responsabili, unilateralmente dal governo USA, di condotte o atti illeciti. Nel 2016, il contenuto del testo è stato ampliato con il *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, che permette al Presidente statunitense di sanzionare individui, reputati dallo stesso responsabili di violazioni dei diritti umani, atti di corruzione o azioni contrarie agli interessi USA, indipendentemente da dove commessi. Le sanzioni consistono sia nel congelamento di proprietà, presenti nel territorio statunitense, e utilizzo del circuito finanziari SWIFT sia nel rifiuto del rilascio del visto d'entrata negli USA. Sulla diffusione della logica sanzionatorie unilaterale, inaugurata dal *Magnitsky Act* e sui conseguenti problemi di compatibilità costituzionale con i diversi ordinamenti di riferimento, si v. I.C. Alves Azevedo et al., *Magnitsky Act: An International Political Accountability Tool Against The Violation Of Human Rights*, in *J. of Business and Management*, (27)9, 2025, 1-7.

³³ Cfr. U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Alexandre de Moraes*, 30 luglio 2025 (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0211>).

³⁴ *EUA retiram Moraes da lista de sanções da Lei Magnitsky*, in *CNN Brasil*, 12 dicembre 2025.

³⁵ Cfr. W. de Moura Agra, *Manual Prático de Direito Eleitoral*, Belo Horizonte, 2018.

³⁶ Cfr. M. Lucena et al., *TSE e Desinformação: conceitos relevantes e sua compreensão no Brasil*, Rio de Janeiro, 2024.

Concentrandosi sulle elezioni generali del 2026, il Tribunale ha approvato emendamenti alla suddetta Risoluzione, intervenendo, in particolare sulla disciplina della propaganda elettorale per mezzo del ricorso all'intelligenza artificiale da parte di partiti, candidati e fornitori dei servizi internet.

Il fulcro della nuova disciplina risiede nell'art. 9-B della Risoluzione del 2019, come modificata dalla Risoluzione n. 23.755 del 2 marzo 2026 e riguarda proprio il tema della disinformazione.

La responsabilità del controllo sulla disinformazione è attribuita, in forma solidale, ai partiti, ai loro candidati e ai fornitori dei servizi *on line*. Essa consiste nel controllo, attraverso anche verifiche e ispezioni, dell'origine, reale o artificiale, delle informazioni a disposizione e nel contestuale obbligo di rimuovere qualsiasi notizia rivelatasi falsa o generata dall'intelligenza artificiale, indipendentemente dall'intervento o meno dell'autorità giudiziaria e dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dall'art. 57-D della legge n. 9.504 del 1997.

In questo senso, la Risoluzione *TSE* vieta l'uso, nella propaganda elettorale, qualunque forma o modalità, di disinformazione che possa compromettere l'integrità del processo elettorale o danneggiare o favorire una determinata candidatura.

Le eventuali condotte negligenti od omissive, da parte di uno qualsiasi dei tre responsabili del controllo, porta alla revoca della registrazione della candidatura o del mandato elettorale.

Infine, il mancato rispetto della norma comporta anche la determinazione delle responsabilità ai sensi del paragrafo 1 dell'art. 323 del Codice Elettorale, riferito ai reati elettorali.

In conclusione, la recente iniziativa del *TSE* prova a rompere il cordone ombelicale con i retaggi proprietari ed eterarchici della risalente esperienza brasiliana.

Tuttavia, anche questo pur coraggioso tentativo di imprimere correttezza e trasparenza nella competizione elettorale viene giudicato insufficiente e quasi simbolico, facilmente strumentalizzabile anch'esso perché criticabile come "controllo" sulla libertà di manifestazione del pensiero³⁷.

6. Conclusione: la piazza è nel giardino

In Brasile, è diffusa la metafora del giardino e della piazza³⁸, per spiegare la riduzione dello spazio pubblico deliberativo (la "piazza") in quello degli scambi privati (il "giardino"). Anche la comunicazione politica digitale, come constatato, risente di questa condizione.

Imprigionata nel "giardino" del "coronelismo elettronico", essa non esprime affatto l'interdipendenza tra soggetti deliberativi distinti e autonomi dentro una "piazza" (virtuale e reale) aperta a chiunque, come patrocinato dai

³⁷ A.M. Passos Barreto, *Novas resoluções do TSE contra uso da desinformação são um avanço, mas ainda há lacunas estruturais*, in *Terra*, 6 marzo 2026.

³⁸ N. Saldanha, *O Jardim e a Praça. O privado e o público na vida social e histórica*, São Paulo, 1993.

ricorrenti figurini dell'agire comunicativo euroatlantico³⁹. Non a caso, i due diritti, reputati maggiormente minacciati da questo scenario di liberalizzazione apparente, sono quelli *alla* comunicazione⁴⁰ e alla tutela dalle *fake news*⁴¹.

In assenza della “piazza”, il fruitore della comunicazione elettronica interagisce quasi sempre da spettatore impotente, capace solo di decodificare le appartenenze della “vita elettorale” dei candidati, affidandosi ai suoi legami privati. Lo strumento della diffida stragiudiziale (*notice and removal*), offertogli dalla recente decisione del *STF*, non lo emancipa da queste eterarchie.

Nei suoi riguardi, le forme giuridiche permangono simboliche. Dietro l'omaggio riverente alle stesse, si nascondono pratiche elusive e di sostanziale disapplicazione del loro dettato prescrittivo, alimentando quello che l'irriverente costituzionalista Marcelo Neves ha da tempo definito «concretizzazione decostituzionalizzante» della pur innovativa Costituzione del 1988, per due ragioni⁴²:

- perché espressione della persistenza di inamovibili strutture di potere;
- perché manifestazione dell'incapacità di tradurre la cittadinanza in effettiva libertà di azione, rivendicazione dei diritti e voto, resistente ai condizionamenti privati.

La libertà nella “piazza”, non più dentro un qualsivoglia “giardino”, non sembra emergere neppure dall'ecosistema digitale.

Michele Carducci
Centro di Ricerca Euro Americano
sulle Politiche Costituzionali
Università del Salento
Viale San Nicola, Lecce
michele.carducci@unisalento.it

³⁹ Su questi figurini, cfr. G. Manetti, *Brevi cenni su fasi evolutive e modelli della comunicazione politica*, in A. Prato (cur.), *Comunicazione e potere*, Roma, 2018, 13-32

⁴⁰ A. Pedrinho Guareschi, *O Direito Humano à Comunicação: pela democratização da mídia*, Petrópolis, 2013.

⁴¹ L.A. da Silva Oliveira, *O Direito à Liberdade de Expressão Eleitoral em Tempos de Fake News*, São Paulo, 2021.

⁴² M. Neves, *Constitucionalização simbólica e decostitucionalização fática*, 1995, trad. it. *Costituzionalizzazione simbolica e decostituzionalizzazione di fatto*, San Cesario di Lecce, 2004.

