



21 MAGGIO 2025

L'espressione del pensiero politico:
comunicazione, propaganda, pubblicità

di Concetta Giunta

Ricercatrice di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"



L'espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità*

di **Concetta Giunta**

Ricercatrice di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Roma «Tor Vergata»

Abstract [It]: Lo scritto si interroga sui molti volti della comunicazione politica, sulla loro “dimensione digitale” e su come essi si inseriscano nella cornice costituzionale. La distinzione tra comunicazione, propaganda e *marketing* politico che ne risulterà sarà raffrontata con la disciplina introdotta dal regolamento (UE) 2024/900 relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica, il quale sembra rappresentare un passaggio utile, seppur non sufficiente, per perseguire l'ambizioso tentativo di proteggere l'integrità elettorale senza sacrificare la libertà di manifestazione del pensiero, «pietra angolare dell'ordine democratico».

Title: The expression of political thought: communication, propaganda, advertising

Abstract [En]: The paper calls for critical reflection on the manifold aspects of political communication and their “digital dimension,” exploring the ways in which they are embedded within the constitutional framework. The resulting distinction between communication, propaganda and political marketing will be compared with the framework introduced by Regulation (EU) 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising, which appears to be a useful but insufficient step in the ambitious attempt to protect electoral integrity without sacrificing freedom of expression, the «cornerstone of the democratic order».

Parole chiave: comunicazione politica; propaganda; pubblicità politica; libertà di manifestazione del pensiero; *targeting*

Keywords: political communication; propaganda; political advertising; freedom of expression; targeting

Sommario: 1. La comunicazione politica nella democrazia digitale. 2. La propaganda politica tra ricerca del consenso e manipolazione. 3. La propaganda elettorale nella Costituzione italiana come espressione del pensiero. 3.1. La ricerca del consenso per «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». 3.2. I destinatari della propaganda e la libertà del voto. 4. Il confine tra propaganda e *marketing*: la “pubblicità politica” nella cornice costituzionale. 5. Il regolamento (UE) 2024/900 e la difficile triangolazione tra libertà di espressione, libera iniziativa economica e genuina formazione del consenso.

1. La comunicazione politica nella democrazia digitale

La recente approvazione del regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, «relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica» (ITPA)¹ costituisce, sul

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ L'art. 30 reg. prevede che esso si applichi «a decorrere dal 10 ottobre 2025», tranne il divieto di discriminazione (sia in positivo che in negativo) che grava sui prestatori di servizi di pubblicità politica, i quali, sin dall'entrata in vigore dell'atto non possono subordinare «la prestazione dei loro servizi a restrizioni discriminatorie basate unicamente sul luogo di residenza o di stabilimento dello sponsor» né possono limitare «la prestazione dei loro servizi a un partito politico europeo (...) o a un gruppo politico del Parlamento europeo unicamente in ragione del luogo di stabilimento di tale partito o gruppo politico» (art. 5, c. 1). Il Regolamento si inserisce nella più ampia e ambiziosa strategia delle Istituzioni eurolunitarie di rafforzare la democrazia e proteggere l'integrità delle elezioni dai tentativi distorsivi e manipolativi provenienti soprattutto da Stati esteri. Dello stesso quadro fanno parte: il Regolamento Europeo (UE) 2022/2065, *Digital Service Act* (DSA), le Linee guida pubblicate il 26 marzo dalla Commissione Europea sulle misure di mitigazione dei rischi

piano del diritto europeo, un passo significativo nella difficile ricerca di un equilibrio che consenta di tutelare la libera formazione del consenso e, insieme, la libertà di manifestazione del pensiero². Obiettivo sempre più ambizioso nel contesto attuale, in cui le potenzialità offerte dalla rete e, da ultimo, dall'Intelligenza Artificiale, consentono l'applicazione capillare – e talvolta spregiudicata – di sofisticate e potentissime tecniche di *marketing* alla comunicazione politica, il cui utilizzo rende sempre più evanescente il confine tra ricerca del consenso e manipolazione.

Tale passaggio normativo, se osservato dal punto di vista del diritto interno, offre l'occasione per riflettere sui molti volti della propaganda, sulla loro “dimensione digitale” e su come essi si inseriscano nella cornice costituzionale. Nelle pagine che seguono, si procederà ad una identificazione di ognuno di essi, al fine di distinguere ciò che è ascrivibile alla tutela della manifestazione del pensiero e ciò che invece deve rinvenire il suo fondamento di disciplina in altre norme costituzionali. La distinzione tra comunicazione, propaganda e *marketing* politico che ne risulterà sarà raffrontata con la disciplina introdotta dal legislatore eurounitario, che proprio da tale distinguo sembra muovere, al fine di colpire l'uso improprio del *marketing* politico e non anche la propaganda, intesa quale «espressione vivificata dall'interiore adesione al pensiero esposto»³.

Procedendo per cerchi concentrici, dalla fattispecie più ampia a quella più specifica, il primo tentativo definitorio concerne la comunicazione politica. Per un inquadramento sul piano giuridico di tale fenomeno, il diritto deve necessariamente interfacciarsi con altre discipline e, in particolare, con le scienze sociali, le quali hanno evidenziato la natura composita e sfuggente di un fenomeno che coniuga due campi – comunicazione e politica – già multidimensionali e “*surchargés de sens*”⁴, e preclude una definizione univoca, al punto che è stato addirittura messo in dubbio che «esista davvero un campo o un fenomeno

collegati all'uso di strumenti di disinformazione nonché il nuovo Codice di condotta rafforzato sulla disinformazione del 2022. Accanto a tali strumenti si colloca anche il Regolamento Europeo 2024/1083, c.d. *EU Media Freedom Act* (EMFA), volto a tutelare e promuovere l'indipendenza e la libertà dei media nel mercato interno europeo.

² Tra i primi commenti alla nuova disciplina eurounitaria, cfr.: R. SAMPUGNARO, H.J. TRENZ, *Al cuore della election integrity: le elezioni europee e la difesa della sfera pubblica digitale*, in *Rivista di Digital Politics*, 2/2024; p. 199 ss; V. IAIA, *I complessi contorni della nozione di pubblicità politica alla prova delle elezioni europee 2024*, in *Medialaws*, 19 giugno 2024; A. LICASTRO, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della “synthetic media technology” in tempo di tornate elettorali*, in *Dir. Pubbl.*, 3/2024, partic. p. 596 ss; J. A. CAMISÓN YAGÜE, *Elecciones al Parlamento Europeo en la era de la «infocracia»: retos y desafíos*, in *Revista derecho y economía de la integración*, 14/2024, partic. 21 ss.; T. MEYER, A. VETULANI-CEGIEL, *Transparency as an empty signifier? Assessing transparency in EU and platform initiatives on online political advertising and actors*, in *Policy&Internet*, 4 settembre 2024; L. NIKIFOROV, *Transparency in Targeting of Political Advertising: Challenges Remain*, in *Ssrn.com*, 1° novembre 2024.

³ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, p. 49, nt. 113.

⁴ J. GERSTLE, C. PIAR, *La communication politique*, Paris, 2020, p. 12. Per un'analisi sociologica della comunicazione politica, cfr. G. MAZZOLENI (a cura di), *Introduzione alla comunicazione politica*, Bologna 2021. Tra i molti studi di matrice più strettamente giuridica, cfr.: L. VESPIGNANI, *Comunicazione politica e sistema democratico: separati in casa o coincidenza degli opposti?*, in *Dir. soc.*, 3-4/2010, pp. 375 ss.; E. CATERINA, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, p. 1395.

della comunicazione politica», potendosi trattare piuttosto di «un concetto-contenitore di svariati fenomeni, ognuno con le sue peculiarità e declinazioni concrete»⁵.

La difficoltà di delimitare la nozione *de qua* emerge anche nella legislazione italiana, la quale ne dà una definizione molto ampia, ricomprendendovi sostanzialmente ogni «esposizione di opinioni e valutazioni politiche»⁶. Dalla comunicazione politica *tout court* devono essere però distinte sia la comunicazione istituzionale – ovvero quella che si caratterizza, dal punto di vista soggettivo, per l'imputabilità del messaggio ad un organo pubblico e, da un punto di vista oggettivo, per la connessione tra il contenuto comunicato e le funzioni attribuite all'organo o ente comunicante, per le finalità contemplate nella l. n. 150 del 2000⁷ –, sia la comunicazione elettorale, e cioè «l'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne per l'elezione al Parlamento europeo, per le elezioni politiche, regionali e amministrative e per ogni referendum»⁸. Il confine tra comunicazione politica (tesa ad esporre programmi, visioni e idee politiche) e comunicazione elettorale (tendente alla conquista dei consensi in vista delle consultazioni elettorali) diventa peraltro sempre più sfumato, se si considera che i soggetti politici sono sempre più ansiosi di conoscere in ogni tempo e non solo in campagna elettorale «le dinamiche del comportamento elettorale allo scopo di sfruttare tali conoscenze sul terreno politico», facendo emergere il concetto di “campagna permanente”⁹.

2. La propaganda politica tra ricerca del consenso e manipolazione

Dalla comunicazione politica *tout court* va distinta poi la propaganda, intesa come «qualunque attività volta a diffondere in modo deliberato e sistematico messaggi ad un determinato uditorio al fine di creare un'immagine (positiva o negativa) di determinati fenomeni, stimolando altresì comportamenti adeguati»¹⁰.

⁵ G. MAZZOLENI, *Comunicazione pubblica*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 3/1997, p. 473.

⁶ L'art. 2, l. 22 febbraio 2000, n. 28, «Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica», definisce comunicazione politica radiotelevisiva «la diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche»; la stessa legge, all'art. 11-ter, lett. c, ritiene programma di comunicazione politica «ogni programma in cui assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche manifestate attraverso tipologie di programmazione comunque consentano un confronto dialettico tra più opinioni, anche se conseguito nel corso di più trasmissioni».

⁷ La l. n.150 del 7 giugno 2000, «Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni», individua, all'art. 1, c. 4 e c. 5, le finalità cui deve tendere la comunicazione istituzionale. Sulla differenza tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale, v., per tutti, P. MARSOCCI (a cura di), *Esporre la democrazia. Profili giuridici della comunicazione del governo*, Milano, 2007.

⁸ Art. 1, l. n. 28 del 2000. E. CATERINA, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, cit., p. 1395, per “comunicazione elettorale” intende «tutte le attività volte ad influenzare le opinioni politiche dei cittadini in prossimità delle elezioni».

⁹ In questo senso, v. già G. MAZZOLENI, *Comunicazione pubblica*, cit., p. 484.

¹⁰ La definizione è di B.L. SMITH, *Propaganda*, in *International encyclopedia of the social sciences*, XII, New York, 1968, pp. 579 ss., citato da F. LANCHESTER, voce *Propaganda elettorale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988, p. 126. Secondo una definizione meno neutra, per propaganda deve intendersi «il tentativo deliberato e sistematico di plasmare percezioni, manipolare cognizioni e dirigere il comportamento al fine di ottenere una risposta che favorisca gli intenti del propagandista»: così G.S. JOWETT e V. O'DONNELL, *Propaganda and persuasion*, London, 2019, p. 16. Sempre in senso

La propaganda si distingue però dalla comunicazione per il fine specifico che persegue: la “persuasione” dei destinatari, il «cercar di acquistare proseliti alle proprie idee»¹¹, mediante lo sfruttamento del rapporto poetico tra manifestazione e creazione del pensiero, tra ricerca e acquisizione del consenso.

In questo senso, la propaganda politica trova un elemento caratterizzante nell’essere diretta alla «manipolazione di simboli che abbia attinenza con l’allocazione autoritativa di valori, differenziandosi [...] dalla cosiddetta attività pubblicitaria, generalmente settoriale e mirata a fini commerciali»¹².

Restringendo ancora il campo, per propaganda elettorale, alla luce delle definizioni rinvenibili nella legislazione¹³, può intendersi, invece, quella «specifica attività che si esplica nell’ambito del processo preparatorio della scelta e che è volta a influire sulla volontà degli aventi diritto al voto nel periodo precedente la votazione» con lo scopo di «acquistare voti o sottrarli agli avversari»¹⁴ o, secondo la definizione emersa già in risalenti pronunce giurisprudenziali, l’attività inerente direttamente o indirettamente alla competizione elettorale e tendente, come scopo mediato o immediato, ad acquistare voti o a sottrarli agli avversari»¹⁵.

dispregiativo vi è anche chi considera la propaganda il contrario della comunicazione politica: laddove quest’ultima muove dall’idea di mettere in comune, che è insita nel comunicare», la prima mirerebbe ad ottenere il consenso «attraverso la manipolazione degli individui e delle loro coscienze»: F. PIRA, *La net comunicazione politica. Partiti, movimenti e cittadini-elettori nell’era dei social network*, Milano, 2012, p. 12 (corsivo non testuale). Come si dirà (*infra*, § 3), il fine persuasivo della propaganda è con orientamento costante sottolineato anche dalla Corte costituzionale.

¹¹ Così A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Milano, 1961, p. 50.

¹² F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, cit., p. 127.

¹³ L’art. 1, l. 4 aprile 1956, n. 212 («Norme per la disciplina della propaganda elettorale») si riferisce all’«affissione di stampati, giornali murali od altri e di manifesti di propaganda, da parte di partiti o gruppi politici che partecipano alla competizione elettorale»; l’art. 6 fa riferimento anche a «propaganda elettorale luminosa o figurativa, a carattere fisso in luogo pubblico» (come le insegne luminose e ad esclusione di quelle indicanti le sedi dei partiti) e al «lancio o il getto di volantini in luogo pubblico o aperto al pubblico e ogni forma di propaganda luminosa mobile». Dalla l. 10 dicembre 1993, n. 515 («Disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica») si evince la medesima nozione di propaganda elettorale, in questo caso declinata soprattutto con riferimento all’accesso agli spazi televisivi oltre che a «le pubblicazioni di propaganda elettorali a mezzo di scritti, stampa o fotostampa, radio, televisione, incisione magnetica ed ogni altro mezzo di divulgazione».

¹⁴ F. LANCHESTER, *o.l.u.c.*; E. BETTINELLI, voce *Propaganda elettorale*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1997, p. 61, invece definisce la propaganda elettorale come «l’insieme di variegate attività poste in essere dai soggetti competitori di qualsiasi gara elettorale per acquisire il consenso dei cittadini titolari del diritto di voto» ed aggiunge che «[q]uesti vengono presi in considerazione non solo in quanto ‘massa’ (o platea) indifferenziata, ma anche e (più efficacemente) in quanto appartenenti a differenti categorie o situazioni. Cosicché essi possono essere raggiunti da messaggi *personalizzati*, tali cioè che tengano conto delle particolari condizioni di vita e degli specifici interessi addirittura dei singoli»; parla, invece, di «forma di induzione della volontà degli elettori da qualificare come *dolus bonus*» U. PROSPERETTI, *L’elettorato politico attivo*, Milano, 1954, p. 149. Sulla propaganda dal punto di vista costituzionalistico, cfr. anche: S. FURLANI, *Propaganda elettorale*, in *Noviss. dig. it.*, XIV, Torino, 1967, pp. 92 ss.; A.A. ROMANO, voce *Propaganda elettorale*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIV. Roma, 1991; M. GOBBO, *La propaganda politica nell’ordinamento costituzionale*, Bologna, 1997, p. 69; G. SANI, voce *Propaganda*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino 2016; F. MEOLA, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in *Costituzionalismo.it.*, 1/2020; M. MONTI, *Le categorie del costituzionalismo e le fonti alla prova della propaganda politica online: utente-consumatore o utente-cittadino*, in *DPCE Online*, 50/2021, pp. 1269 ss.

¹⁵ Cass., 20 novembre 1971, in *Foro it.*, 2/1973, p. 864.

Pure non ritenendo la propaganda *strutturalmente* “manipolativa”, che *possa* essere utilizzata (oltre che per orientare) per manipolare il consenso politico è stato teorizzato sia da esperti della comunicazione¹⁶ sia dalla dottrina pubblicistica, che ha rilevato come tale modalità espressiva possa «costituire una insidia sottile, data la forma di occulta persuasione che essa può sovente nascondere, e che consente di “aggirare i cervelli degli uomini”»¹⁷. Non a caso, la manipolazione del “consenso” – destinato a tradursi in mero “assenso” – caratterizza i regimi totalitari¹⁸.

Benché proprio la manipolazione sia tra le sfide principali mosse al diritto dalla “società digitale”, essa è tuttora priva di una precisa definizione giuridica¹⁹. Nell’uso comune, con tale termine si intende la «rielaborazione tendenziosa della verità mediante presentazione alterata o parziale dei dati e delle notizie, al fine di manovrare secondo i propri fini e interessi gli orientamenti politici, morali, ecc. della popolazione o di una parte di essa»²⁰.

A seconda del grado di aderenza della propaganda alla verità soggettiva di chi la diffonde e, dunque, del grado di “manipolatività” insito nel messaggio veicolato, la scienza delle comunicazioni distingue tre ipotesi: la propaganda “bianca”, che «fornisce un’immagine estremamente positiva di una personalità, un’istituzione, una causa o un oggetto, senza inganni o inesattezze»; la propaganda “grigia”, la quale «comporta per contro un certo grado di occultamento circa le origini e gli scopi», ed «è selettiva rispetto alla verità sino ad arrivare all’inganno – come accade in gran parte dell’informazione e delle pubbliche

¹⁶ Cfr. almeno W. LIPPMAN, *Public opinion*, New York, 1922, trad. it. *L’opinione pubblica*, Roma, 2018, e E.L. BERNAYS, *Manipulating public opinion: the why and the how*, in *American Journal of Sociology*, 6/1928, pp. 958 ss.; ID., *Propaganda*, New York, 1928, partic. pp. 9 s., in cui l’A. riteneva con lungimiranza, già quasi un secolo fa, che siamo dominati da governatori invisibili, «*relatively small number of persons [...] who understand the mental processes and the social patterns of the masses*», e aggiungeva: «*it is they who pull the wires which control the public mind, who harness old social forces and contrive new ways to bind and guide the world*».

¹⁷ V. ITALIA, *Considerazioni su propaganda e libertà di manifestazione del pensiero*, in AA.VV., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, p. 349.

¹⁸ I regimi totalitari – accanto alla coercizione che predomina nei regimi autoritari – utilizzano, come strumento principale per la propria “legittimazione”, la propaganda. Sul tema, cfr. G. LUCATELLO, *La fonction de la propagande politique dans l’Etat totalitaire et son organisation dans les Etats italien et allemand*, 1939, ora in A. REPOSO, N. OLIVETTI RASON e L. PEGORARO (a cura di), *Scritti giuridici. Nuova raccolta*, Padova, 1990, pp. 239 ss. P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, I.1, II ed. ampl., Torino, 1991, pp. 117 ss., tra le caratteristiche dello Stato totalitario, evidenzia il «ruolo determinante esercitato da una martellante propaganda di regime, rivolta al fine precipuo di ottenere, conservare e manipolare il consenso delle masse e la loro acritica e costante adesione a tutte le scelte politiche operate dai governanti, pur quando esse si presentino palesemente infelici, incoerenti o contraddittorie».

¹⁹ Il rischio dell’uso manipolativo della comunicazione politica è però ben presente nella legislazione che, con frequenza e intensità crescenti, si propone di combatterlo. Cfr., da ultimo, proprio il citato Regolamento (UE) 2024/900 (su cui, v. *infra*, § 5), il quale si dà come obiettivo quello di «combattere la manipolazione dell’informazione e le interferenze, nonché le interferenze illecite anche da paesi terzi». (Considerando 4).

²⁰ Cfr. *Vocabolario Treccani* on line, Istituto dell’Enciclopedia Italiana. Nell’ambito della sociologia della comunicazione e dei processi culturali, si distingue la *persuasione* dalla *manipolazione* poiché la prima «fa appello prevalentemente all’adesione razionale» del soggetto da persuadere, mentre la seconda «mira a condizionarne comportamenti, atteggiamenti e idee» senza che il soggetto *manipolato* «ne sia effettivamente o pienamente consapevole»: così G. GILI, *Il problema della manipolazione: peccato originale dei media?*, Milano, 2009, pp. 11 s.

relazioni nell'epoca moderna»; la propaganda “nera”, che è quella «altamente ingannevole, totalmente priva di principi», la quale «può far uso di materiale distorto e con un forte impatto emotivo»²¹.

Trasponendo il discorso sul piano costituzionalistico, la menzionata classificazione può essere utile laddove si vogliono distinguere le ipotesi di propaganda, collocandole su una scala che vada dal lecito all'illecito – o dal bianco al nero, riprendendo McQuail.

Si avranno così forme di propaganda lecite e garantite, in quanto espressione della libertà di manifestazione del pensiero, nonché mezzi per competere democraticamente e concorrere alla determinazione delle scelte politiche dell'ordinamento, e forme di propaganda illecite, da ritenersi (o da auspicarsi) vietate, ad esempio per il contenuto del messaggio veicolato (soggettivamente falso, diffamatorio o in altro modo esorbitante i confini costituzionalmente posti alla libertà di manifestazione del pensiero)²². Le difficoltà maggiori riguardano chiaramente la ricostruzione – e di conseguenza la regolamentazione – di tutto ciò che rientra nella “zona grigia”, al confine, cioè, tra libera ricerca del consenso e manipolazione.

3. La propaganda elettorale nella Costituzione italiana come espressione del pensiero

Muovendo dalle distinzioni sin qui effettuate, è possibile ora tentare un inquadramento costituzionale della propaganda e delle nuove frontiere comunicative di cui essa si può avvalere. Il primo passo da compiere in tale direzione è identificare e distinguere i diversi interessi in gioco: quello di chi mira a diffondere pensieri al fine di conquistare o mantenere il consenso; quello degli elettori a ricevere informazioni per decidere in maniera consapevole e *libera* come orientare il proprio voto; quelli delle agenzie di comunicazione e dei colossi del *web* – rispettivamente – a creare e far circolare messaggi propagandistici, per trarne profitto o, comunque per scopi diversi dalla ricerca del consenso (ad esempio, per orientare a proprio vantaggio una consultazione elettorale in un paese ostile).

La propaganda chiama in causa, dunque, (almeno) tre distinte previsioni costituzionali. Dal primo punto di vista, la Corte costituzionale ha ritenuto, con orientamento costante, che la libertà di propaganda sia una «espressione di quella di manifestazione del pensiero» caratterizzata dal fine che persegue: essa è, cioè, «di per sé diretta a convincere [...], a persuadere dell'utilità e della necessità di un dato contegno»²³.

²¹ In questo senso, D. MCQUAIL, voce *Propaganda*, in *Enciclopedia delle scienze sociali Treccani*, Roma, 1997, p. 99, il quale fornisce come esempio di propaganda “nera” i filmati effettuati dai nazisti nei ghetti da loro creati per dimostrare che gli Ebrei erano esseri subumani. Nel contesto attuale, rientrano in tale categoria i *deepfake*, e in particolare quelli prodotti con *Generative Adversarial Networks* (GANs) per un approfondimento sui quali, v. da ultimo, A. LICASTRO, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della “synthetic media technology” in tempo di tornate elettorali*, cit., p. 589.

²² Su cui *infra*, § 3.

²³ Corte cost., sent. n. 84 del 1969, pt. 5 del *Considerato in diritto*. Nello stesso senso già, ad esempio, Corte cost., sent. n. 9 del 1965. Che la più generale comunicazione politica, intesa in senso lato come espressione di opinioni (politiche), non si discosti in nulla dalle altre forme di manifestazioni del pensiero, era già diffusamente sostenuto, a partire dagli

Tale ricostruzione è confermata anche con specifico riferimento alla propaganda elettorale²⁴, che pur si distingue per una più spiccata intersezione con il godimento dei diritti politici²⁵, essendo il fine cui tende la ricerca del consenso per concorrere «a determinare la politica nazionale».

Con riferimento ai limiti costituzionali, può dunque rilevarsi come la comunicazione politica – intesa come «esposizione di opinioni e valutazioni politiche» – e la propaganda – *species* del medesimo *genus* –, in quanto forme di manifestazione del pensiero incontrano, anzitutto, quelli che la Costituzione ammette rispetto a tale libertà. Così, il limite del buon costume²⁶, esplicitamente posto dall'art. 21, u.c., Cost., è sicuramente estensibile ai pensieri manifestati sul *web*²⁷. Alla comunicazione politica si applicano, inoltre, anche i limiti desumibili da altre norme costituzionali²⁸.

Particolarmente rilevante risulta, nel contesto digitale, la previsione di cui al comma 5 dell'art. 21 Cost., in base alla quale la legge può stabilire «con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica». Com'è noto, tale norma rappresenta una garanzia indiretta per chi riceve la manifestazione del pensiero, poiché volta a rendere edotti i lettori circa le possibili interferenze alla obiettività di una determinata linea editoriale da parte dei finanziatori²⁹; previsione che sicuramente può essere estesa alle comunicazioni politiche diffuse attraverso la stampa online³⁰.

Altrettanto significativo rispetto alla propaganda su Internet è che, a norma dell'art. 21, comma 1, Cost., non sono coperte dalla garanzia costituzionale – e dunque possono essere oggetto di divieto da parte del

illuminanti chiarimenti di C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit., p. 10, il quale, a proposito della natura individualistica della libertà garantita dall'art. 21 Cost., afferma che «la comunicazione e la divulgazione di pensieri relativi allo Stato, o relativi a concreti ed attuali problemi politici per il fatto che dallo Stato esse sono garantite, non si troverà riconosciuta in misura diversa, maggiore o minore (per i vantaggi o per i danni che essa possa apportare alla comunità statale) di ogni altra manifestazione relativa ad altri oggetti».

²⁴ Fa riferimento alla propaganda elettorale come espressione della libertà di utilizzo dei mezzi di diffusione del pensiero già Corte cost., sent. n. 48 del 1964, avente ad oggetto l'art. 1, l. n. 212 del 1956, riferito all'affissione di stampati, di giornali murali od altri e di manifesti di propaganda durante la campagna elettorale.

²⁵ Il rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e partecipazione politica è assai stretto se si considera che la seconda «presuppone il possesso di un bagaglio informativo da parte del cittadino-elettore» (coinvolgendo dunque la libertà di informarsi) «e, al contempo, postula che il cittadino-candidato non incontri ostacoli nella libertà di parola»: così O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO e S. QUINTARELLI (a cura di), *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017, p. 3. Secondo G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1995, p. 180, «[p]er essere in qualche modo sovrano il popolo deve dunque possedere ed esprimere un "contenuto": e l'opinione pubblica è appunto il contenuto che dà sostanza e operatività alla sovranità popolare».

²⁶ Il tema del buon costume come limite alla libertà di propaganda è stato affrontato dalla giurisprudenza costituzionale, con esiti divergenti, in due sentenze aventi ad oggetto norme che punivano la propaganda di «pratiche contro la procreazione» (artt. 553 c.p. e 112 t.u.l.p.s.): Corte cost., sentt. nn. 9 del 1965 e 49 del 1971, sulle quali cfr. S. BELLOMIA, *Sei anni dopo*, in *Giur. cost.*, 1971, pp. 552 ss.

²⁷ Sul limite del buon costume con riguardo alle manifestazioni del pensiero diffuse sul *web*, cfr., *ex multis*, M. TRESCA, *La libertà di manifestazione del pensiero sulla rete: garanzie e limiti*, in D. MORANA (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire*, Napoli, 2020, pp. 125 ss.

²⁸ Sui quali, cfr., per tutti, C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., pp. 31 ss.

²⁹ Cfr. G. LUCATELLO, *Sul comma 5 dell'art. 21 della Costituzione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Milano, 1977, p. 689.

³⁰ Sull'estensione al contesto online della disciplina della stampa, cfr., C. GIUNTA, *I forum davanti alla Cassazione: incertezze giurisprudenziali sulla nozione costituzionale di stampa*, in *Giur. cost.*, 3/2009, pp. 733 ss.

legislatore ordinario – le manifestazioni del pensiero «soggettivamente false», quelle cioè difformi dall'interiore convincimento di chi manifesta³¹. Dunque, nulla osta al divieto di diffusione consapevole di *fake news*, tranne la difficoltà di distinguere sul *web* l'oggettivamente falso dal soggettivamente falso³².

Del pari, l'art. 18 Cost., che «esclude il diritto di associarsi per fini che siano vietati ai singoli dalla legge penale, secondo spirito e secondo lettera, esclude dalla garanzia le espressioni in istigazione al delitto», che costituiscono modo di concorrere o di associarsi ad esso³³, e che non di rado sono rinvenibili sui *social network*³⁴. Ed allo stesso modo, «alla luce della solenne riaffermazione costituzionale della esclusiva potestà dello Stato e delle leggi di imporre imperativi e prestazioni o di consentirvi», possono essere vietate le minacce e le intimidazioni³⁵, anche quando siano perpetrate online.

Accogliendo l'impostazione che appare preferibile, nessuna limitazione può invece derivare dalla tutela dell'ordine pubblico, in quanto «nessuna disposizione costituzionale, salvo quelle relative alle pubbliche riunioni ed alle manifestazioni che in esse dovessero avere luogo, consente di escludere da quella garanzia, la diffusione, esaltazione e propaganda di affermazioni, pensieri o dottrine che costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico e per quello costituzionale»³⁶. Proprio con riferimento all'interesse alla conservazione dell'ordine pubblico, la Corte costituzionale ha invece ritenuto che esso trovi «in occasione dell'imminenza delle consultazioni elettorali – che costituiscono il momento culminante della partecipazione dei cittadini alla determinazione dell'indirizzo politico – ragioni di più pregnante tutela», «che ben possono giustificare una disciplina, per taluni aspetti anche limitativa, della libertà di manifestazione del pensiero, purché non la snaturino»³⁷.

In senso contrario, deve tuttavia osservarsi che le medesime ragioni che ostano all'estensione del limite dell'ordine pubblico alle manifestazioni del pensiero in generale valgono *a fortiori* con riguardo alla

³¹ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., pp. 36 s.

³² In questo senso, ad es., M. TRESCA, *La libertà di manifestazione del pensiero sulla rete*, cit., p. 132.

³³ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 49.

³⁴ Si veda, solo per fare un esempio tra i molti possibili, il principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, sez. I pen., nella sent. 22 maggio - 23 ottobre 2015, n. 42727, secondo il quale la pubblicazione sul proprio profilo *Facebook* di un messaggio incitante allo stupro, accompagnato dalla fotografia della persona offesa, configura il reato di istigazione alla violenza.

³⁵ Così ancora C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., pp. 47 s. Sull'art. 23 Cost. cfr. D. MORANA, *Libertà costituzionali e prestazioni personali imposte: l'art. 23 Cost. come norma di chiusura*, Milano, 2007.

³⁶ Sempre C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., pp. 49 e 50, nel corso della nt. 114. Nello stesso senso P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, cit., p. 227, nt. 29, e p. 250, nt. 31. Di diverso avviso è talvolta apparsa la Corte costituzionale: ad esempio, nella sent. n. 19 del 1962 essa affermava che «la tutela costituzionale dei diritti, come quello cui ha riguardo l'art. 21 Cost., ha sempre un limite non derogabile nell'esigenza che attraverso il loro esercizio non vengano sacrificati beni anche essi voluti garantire dalla Costituzione, e che tale deve ritenersi non solo la tutela del buon costume, cui l'articolo stesso fa espresso riferimento, ma anche il mantenimento dell'ordine pubblico, che è da intendere come ordine legale su cui poggia la convivenza sociale». In senso critico rispetto a tale decisione, si veda il commento di P. BARILE, *La libertà di espressione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose*, in *Foro it.*, 5/1962, pp. 855 ss., poi in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, pp. 466 ss.

³⁷ Corte cost., sent. n. 138 del 1985, sulla quale cfr. A. CERRI, *Diritto di non ascoltare l'altrui propaganda*, in *Giur. cost.*, 1985, pp. 98 ss.

propaganda elettorale. Il fine della ricerca del consenso non giunge a connotare, infatti, in senso funzionale la garanzia dell'espressione del pensiero³⁸.

3.1. La ricerca del consenso per «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»

Come accennato, la propaganda elettorale si distingue dalla manifestazione del pensiero *tout court* per il fine cui tende: la ricerca del consenso per concorrere alla determinazione della politica nazionale. Muovendo da tale presupposto, si può dunque ritenere che la disciplina costituzionale della relativa libertà trovi fondamento, oltre che nell'art. 21 Cost., nell'art. 49 Cost., che garantisce il diritto dei cittadini «di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»³⁹.

In questa prospettiva, è stato ritenuto che cardine della garanzia della libertà di propaganda elettorale sul versante «dell'offerta» sia la disciplina del «processo elettorale affinché vi sia tra i concorrenti un'eguaglianza tendenziale delle opportunità di contendersi il voto popolare»⁴⁰. Facendo proprio questo ordine di idee, la Corte costituzionale ha ritenuto che i limiti posti alla propaganda in campagna elettorale rientrino nel legittimo potere del legislatore di disciplinare l'uso dei mezzi di diffusione del pensiero, per «porre tutti in condizione di parità»; per assicurare, cioè, «che in uno dei momenti essenziali per lo svolgimento della vita democratica, questa non sia di fatto ostacolata da situazioni economiche di svantaggio o politiche di minoranza»⁴¹.

Tuttavia, può sostenersi che la rimozione degli ostacoli – di ordine economico e sociale – al paritario accesso ai mezzi di diffusione del pensiero, più che un limite alla libertà di propaganda sia in realtà un

³⁸ Così, ancora, C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 53 s., il quale non ignora la possibilità che manifestazioni del pensiero non vietate possano in concreto, in determinate ed imprevedibili circostanze, costituire una minaccia per l'ordine pubblico, ma ritiene che casi del genere debbano essere affrontati con provvedimenti straordinari e contingenti all'uopo consentiti dalla Costituzione e, in particolare, dagli artt. 77 e 78. In argomento, cfr. anche P. MARCONI, voce *Propaganda sovversiva*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, pp. 147 ss.

³⁹ Cfr., sul punto, G. AMATO, *Libertà di pensiero e propaganda sovversiva*, in *Dem. dir.*, 1/1966, p. 492, nt. 17; P. MARCONI, voce *Propaganda sovversiva*, cit., p. 152. In questo senso, anche A.A. ROMANO, *Propaganda elettorale*, cit., p. 1. Un accenno al ruolo degli artt. 48, 49 e 51 Cost. è altresì fatto da G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui social network*, in *MediaLaws*, 1/2020, nt. 75; per A. FRICANO, *Per una nuova disciplina del silenzio elettorale: brevi considerazioni costituzionali*, in *federalismi.it*, 29/2021, p. 6, sia il «diritto costituzionale a convincere» sia il «diritto costituzionale ad essere convinti» deriverebbero dal combinato disposto tra art. 21 e art. 48 Cost. Il fondamento della propaganda elettorale nel combinato disposto di art. 21 e art. 49 emerge nella giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui essa deve essere «liberamente essere svolta con metodo democratico» «idonei ai fini della determinazione della politica nazionale» (Corte cost., sent. n. 49 del 1965).

⁴⁰ In questa direzione F. LANCHESTER, *Propaganda*, cit., p. 130.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 48 del 1964, pt. 2 del *Considerato in diritto*. Nello stesso senso le sentt. nn. 112 del 1993 e 155 del 2002, in cui la Corte, per giustificare le norme che (a garanzia del pluralismo e – attraverso di esso – degli elettori, pongono limiti anche alle emittenti private in virtù del servizio pubblico che offrono) afferma che i principi fondanti del nostro Stato esigono «che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale».

dovere pubblico finalizzato alla promozione della libertà stessa. Dalla «solenne proclamazione del dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana», discende infatti l'obbligo per il legislatore e le autorità «di disporre ed operare positivamente perché i mezzi di diffusione del pensiero siano adeguati al fine»⁴² che, nel caso della propaganda elettorale, è quello di tentare di conquistare o (mantenere) i consensi che permettono ai candidati di concorrere a determinare la politica nazionale.

C'è da chiedersi, a questo punto, se la *propaganda elettorale*, date le sue specifiche connotazioni, incontri limiti specifici e ulteriori rispetto a quelli posti alla libertà di manifestazione del pensiero. Con riferimento al profilo soggettivo, va anzitutto rilevato che, ai sensi dell'art. 49 Cost., titolari sono i cittadini iscritti ai partiti politici che esprimono candidati alle elezioni: solo essi, dunque, potranno pretendere che in campagna elettorale non sia loro negato – e che anzi sia consentito in maniera paritaria rispetto agli altri candidati – l'accesso ai mezzi di diffusione del pensiero.

Dal punto di vista oggettivo, la ricostruzione della propaganda elettorale come manifestazione del pensiero che si caratterizza per il particolare fine perseguito comporta una valutazione anche sulle modalità utilizzate allo scopo. Non sarebbe consentito, ad esempio, ricorrere a modalità violente: il «metodo democratico» – il solo che, ai sensi degli artt. 1 e 49 della Costituzione, possa determinare la politica sociale e nazionale – rappresenta dunque un limite alla propaganda elettorale⁴³.

⁴² Così C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., partic. p. 26, il quale aggiunge però che l'essenza della libertà di manifestazione del pensiero «non è che il singolo abbia possibilità di uso dei mezzi di diffusione del pensiero, ma che egli possa liberamente manifestare ciò che pensa con i mezzi che ha a disposizione» (nel corso della nt. 58). Sull'art. 3, secondo comma, Cost., v. i rilievi di P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, cit., p. 283, il quale sottolinea come la norma in questione miri soltanto a eliminare gli ostacoli (di ordine economico e sociale) allo sviluppo della personalità dei cittadini ed alla partecipazione dei lavoratori all'organizzazione economica, sociale e politica del Paese.

⁴³ Dello stesso avviso la Corte costituzionale, che nella sent. n. 84 del 1969, pt. 5 del *Considerato in diritto*, afferma che la libertà di propaganda «è assicurata fino al limite oltre il quale risulti lesa il metodo democratico». Su tali basi, in un'altra pronuncia, è stato giudicato non lesivo dell'art. 21 Cost. il divieto di propaganda «diretta al ricorso alla violenza come mezzo per conseguire un mutamento nell'ordinamento vigente», che abbia come finalità «di suscitare reazioni violente, compresa l'ipotesi della 'distruzione di ogni ordinamento politico e giuridico della società'» (oggetto del giudizio era l'art. 272 c.p., rubricato «Propaganda ed apologia sovversiva o antinazionale», poi abrogato dalla l. n. 85 del 2006). Dunque, ad avviso della Corte, «il diritto di libertà della manifestazione del pensiero non può ritenersi lesa da una limitazione posta a tutela del metodo democratico». La medesima decisione non ritiene, invece, legittimamente perseguibile la «propaganda per distruggere o deprimere il sentimento nazionale» che, pur corrispondente «al modo di sentire della maggioranza della Nazione» e contribuendo «al senso di unità etnica e sociale dello Stato», «è pur tuttavia soltanto un sentimento, che sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza di ciascuno, fa parte esclusivamente del mondo del pensiero e delle idealità». Perciò, la relativa propaganda, non essendo indirizzata a suscitare violente reazioni e non essendo «rivolta a vilipendere la Nazione od a compromettere i doveri che il cittadino ha verso la patria od a menomare altri beni costituzionalmente garantiti», non ha finalità illecite ed è pertanto garantita dall'art. 21 della Costituzione (Corte cost., sent. n. 87 del 1966, pt. 4 e 5 del *Considerato in diritto*). A commento della sentenza si vedano: G. VASSALLI, *Propaganda "sovversiva" e sentimento nazionale*, in *Giur. cost.*, 1966, pp. 1095 ss.; G. AMATO, *Libertà di pensiero e propaganda sovversiva*, cit., pp. 485 ss. In dottrina, sostiene che l'art. 49 Cost. «raccorda il metodo democratico alla libertà di pensiero politico» P. MARCONI, *Propaganda ed apologia sovversiva*, cit., p. 152. Tuttavia, per quanto più sopra chiarito, le manifestazioni dirette al ricorso alla violenza, istigando a compiere delitti, non sono garantite – e possono essere vietate

3.2. I destinatari della propaganda e la libertà del voto

Se si osserva il fenomeno propagandistico nel suo complesso e se ne mette a fuoco il lato passivo, ci si accorge che il secondo interesse rilevante nell'inquadramento costituzionale della propaganda elettorale è quello la cui tutela trova sede nell'art. 48 Cost: la libertà del voto⁴⁴. Anche quando il votare si configuri come esercizio di un "potere-dovere" (ad esempio, nelle elezioni politiche)⁴⁵, il contenuto del voto deve essere «personale, eguale, libero e segreto». Con l'espressione "voto *libero*" si intende che l'intero ordinamento deve «garantire ad ogni cittadino la possibilità di esprimere la determinazione elettorale in piena libertà, ossia al riparo da ogni forma di pressione⁴⁶: la libertà del voto si estende quindi fino a ricomprendere anche le norme dirette a limitare la *propaganda elettorale*»⁴⁷.

Come sottolineato in dottrina, la Repubblica deve impegnarsi a garantire, per quanto possibile, le "condizioni esterne" che favoriscano una libera determinazione della volontà elettorale, essendo priva di concretezza ogni pretesa di assicurare la reale assenza di coartazioni della mente⁴⁸: una "obbligazione di mezzi", dunque, e non "di risultato".

La necessità di garantire la genuinità della formazione della volontà elettorale sembra dare fondamento a un diritto degli elettori di ricevere le informazioni necessarie al fine e, dunque, giustificare circoscritti limiti alla libertà di propaganda come corrispettivo di tale specifico diritto all'informazione⁴⁹. La Corte costituzionale ha avuto modo di riconoscere espressamente tale «diritto alla completa ed obiettiva informazione del cittadino», ricollegandolo «a valori costituzionali primari, che non sono tanto quelli [...] alla "pari visibilità dei partiti", quanto piuttosto quelli connessi al corretto svolgimento del confronto politico su cui [...] si fonda, indipendentemente dai periodi di competizione elettorale, il sistema democratico»⁵⁰.

– già ai sensi dell'art. 18 Cost., che si pone come limite a tutte le manifestazioni del pensiero che configurino un concorso nel delitto.

⁴⁴ V. anche A.A. ROMANO, *Propaganda elettorale*, cit., pp. 2 s.; M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e auto-disciplina*, Milano, 2020, pp. 79 ss.

⁴⁵ Per le ipotesi di configurazione del diritto al voto come potere, dovere o libertà, v., per tutti, P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, cit., pp. 249 s.

⁴⁶ V. T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1984, p. 82.

⁴⁷ V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 325.

⁴⁸ In questo senso, T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., p. 79.

⁴⁹ Che non implica la necessaria verità o veridicità delle informazioni propagandate, ma soltanto che sia garantito agli elettori l'accesso alle comunicazioni elettorali. Giova precisare che si accoglie qui la tesi per cui non può trarsi dall'art. 21 Cost. un generale diritto all'informazione, il quale può invece trovare fondamento in casi specifici come autonomo diritto strumentale al godimento di altri diritti costituzionali. Per le ragioni che ostano all'individuazione di un diritto a ricevere informazioni nella disposizione a tutela della manifestazione del pensiero, cfr. C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit. p. 4 e ivi nt. 2. e P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, cit., pp. 201 ss.

⁵⁰ Così la nota sentenza della Corte cost. n. 155 del 2002, pt. 2 del *Considerato in diritto*, in riferimento ai limiti posti dalla l. n. 28 del 2000.

La giurisprudenza costituzionale ha altresì puntualizzato che la tutela della libertà del voto e, come corollario, della sua *genuinità*⁵¹ giustifica norme che limitano la propaganda⁵². Così, ad esempio, non sarebbe in contrasto con la Costituzione la norma che punisce chi «con notizie da lui conosciute false, con raggiri od artifici, ovvero con qualunque mezzo illecito atto a diminuire la libertà degli elettori, esercita pressione per costringerli a firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura od a votare in favore di determinate liste o di determinati candidati, o ad astenersi dal firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura o dall'esercitare il diritto elettorale»⁵³. Ne risulta confermato quanto si è già avuto modo di sottolineare: l'espressione di pensieri soggettivamente falsi (e dunque non garantiti dall'art. 21 Cost.), per quanto di difficile discernimento in concreto (soprattutto online), può essere vietata – e punita – per tutelare la libera formazione del consenso.

4. Il confine tra propaganda e *marketing*: la “pubblicità politica” nella cornice costituzionale

Fino ad ora si è ragionato avendo a mente un candidato che usa i mezzi di diffusione del pensiero per convincere il numero di elettori più alto possibile della bontà dei suoi programmi.

I mezzi di comunicazione di massa e le nuove tecnologie hanno però, come si è accennato, acuito il fenomeno della professionalizzazione della propaganda elettorale, tanto che risulta sempre più difficile tracciare il confine tra quest'ultima e il *marketing* o, per usare la terminologia del legislatore eurounitario, tra propaganda e “pubblicità politica”. Partiti e candidati, sempre più spesso, integrano (o delegano) la propria campagna elettorale affidandosi ad agenzie di comunicazione specializzate, che non si limitano a diffondere la proposta politica definita dal committente, magari rendendola genericamente più accattivante ma, avvalendosi degli strumenti consentiti dalle nuove applicazioni tecnologiche, compiono sofisticate operazioni di “*marketing* politico”, che consistono nel modulare e calibrare i contenuti comunicativi in base alle reazioni emotive che algoritmi all'uopo predisposti sono in grado di prevedere. Sulla base di un algoritmo avviene, ad esempio, la profilazione, che elabora informazioni inerenti agli utenti di un servizio, al fine di suddividerli in gruppi a seconda del loro comportamento e di altre caratteristiche omogenee (segmentazione), una sorta di schedatura online. Similmente, è un algoritmo “predittivo” che governa il *microtargeting* psicografico, che riesce a prevedere le reazioni emotive e i comportamenti di un utente, basandosi unicamente su poche tipologie di interazioni avvenute sui *social*

⁵¹ Considera la “genuinità” una «suggestiva specificazione semantica del più generale principio di “libertà” del voto» E. BETTINELLI, *Propaganda elettorale*, cit., p. 61.

⁵² Cfr. Corte cost., sent. n. 43 del 1961, cui *adde* sentt. nn. 16 del 1978 e 27 del 1981.

⁵³ Art. 97, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 («Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»).

network (“like”, commenti, ecc.): i risultati ottenuti consentono di indirizzare potenzialmente ad ogni singolo elettore-utente messaggi politici selezionati e confezionati su misura in base alle sue preferenze⁵⁴.

In tali casi si assiste a una scissione tra chi ricerca il consenso, chi produce il contenuto comunicativo e chi lo diffonde o – riprendendo le definizioni contenute nel TTPA, tra «la persona fisica o giuridica su richiesta della quale o per conto della quale è preparato, collocato, promosso, pubblicato, consegnato o diffuso un messaggio di pubblicità politica» (*sponsor*, art. 3, c. 1, n. 10), la «persona fisica o giuridica impegnata nella prestazione di servizi di pubblicità politica, fatti salvi i servizi puramente accesso» (ovvero il “prestatore di servizi di pubblicità politica” ai sensi dell’art. 3, c. 1, n. 6) e l’“editore di pubblicità politica”, definito dal legislatore europeo come «il prestatore di servizi di pubblicità politica che pubblica, consegna o diffonde pubblicità politica con qualsiasi mezzo» (art. 3, c. 1, n. 13).

Rinviando ad un momento successivo l’analisi della normativa eurounitaria (*infra*, § 5), dal punto di vista costituzionalistico occorre preliminarmente stabilire se, quando un candidato alle elezioni commissiona la messa a punto di una “campagna *social*” a una società di comunicazione, siamo ancora nell’alveo della libertà di propaganda – e dunque nella matrice costituzionale rinvenibile nel combinato disposto tra art. 21 e art. 49 Cost. – o se da questa ci si allontani, rendendo necessaria la ricerca di un diverso fondamento costituzionale.

Secondo la migliore dottrina in tema di manifestazione del pensiero, la propaganda è garantita dall’art. 21 Cost. solo quando sia «espressione vivificata dall’interiore adesione al pensiero esposto» e non quando essa sia caratterizzata finalisticamente come «esposizione artificiosa diretta a provocare l’azione senza passare per la riflessione (...), oppure se si creda che essa (...) si caratterizzi per la indifferenza del propagandista per la idea propagandata»⁵⁵. In tale ottica, può evidenziarsi come i messaggi politici o elettorali diffusi a pagamento sul *web*, benché mantengano la natura di “pensieri manifestati”, siano caratterizzati da un fine che è il profitto – e non la persuasione (quando non sia funzionale al profitto). Le società di comunicazione non aderiscono necessariamente al pensiero diffuso, non manifestano cioè un pensiero strutturalmente *proprio* ma diffondono messaggi per conto di partiti o candidati committenti. Muovendo da tale constatazione, la “copertura costituzionale” della pubblicità politica può essere ricostruita in modi diversi. Una prima prospettiva porterebbe a ritenere escluse sia le specifiche garanzie accordate alla propaganda elettorale, sia quelle a tutela della libera manifestazione del pensiero⁵⁶. In tale ottica, il fine (economico) perseguito da chi diffonde contenuti per conto terzi – candidati o meno – allontanerebbe tale forma di propaganda dall’art. 21 Cost., facendola ricadere piuttosto nel raggio d’azione

⁵⁴ Per un approfondimento circa le tecniche propagandistiche utilizzate sul *web*, sia consentito rinviare a C. GIUNTA, *La propaganda politica online tra ricerca del consenso e manipolazione*, in EAD. (a cura di), “e-Constitution”: *la metamorfosi dei diritti nell’era digitale*, Napoli, 2022, partic. p. 241 ss.

⁵⁵ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, cit., p. 49 e ivi nt. 113.

⁵⁶ In questo senso, ancora C. ESPOSITO, *loc. ult. cit.*

dell'art. 41 Cost.⁵⁷ ed avvicinandola alla pubblicità commerciale – «il nome che la propaganda assume quando è connotata in senso economico»⁵⁸. La Corte costituzionale ha sottolineato, in questo senso, «la netta distinzione tra le manifestazioni del pensiero delle quali, nei limiti ivi previsti, viene affermata la libertà da un lato, e la pubblicità commerciale», che viene «considerata una componente dell'attività delle imprese, come tale assistita dalle garanzie di cui all'art. 41 Cost., e assoggettabile, in ipotesi, alle limitazioni ivi previste al secondo e terzo comma»⁵⁹.

In una diversa prospettiva, è stato ritenuto, invece, che la propaganda non cessa di essere una forma di manifestazione del pensiero per il solo fatto di essere diffusa per fini commerciali⁶⁰ e, dunque, le tutele *ex art. 21 Cost.* dovrebbero rimanere intatte a prescindere dagli interessi economici coinvolti.

A ben vedere, tuttavia, nessuna delle due interpretazioni può dirsi pienamente soddisfacente: è vero che il pensiero diffuso per ragioni “di impresa” rimane comunque una manifestazione del pensiero ed è altrettanto vero che la finalità economica vale a coinvolgere necessariamente la tutela prevista dall'art. 41 Cost. Si potrebbe allora percorrere una terza via ermeneutica e ritenere che la “pubblicità politica” sia una manifestazione del pensiero – e goda dunque delle relative garanzie costituzionali – e tuttavia che il fine economico (insito, ad esempio, nella *mission* di una società di comunicazione) comporti la necessaria integrazione della disciplina dell'art. 21 Cost. con quella posta a garanzia della libertà di impresa. Sembra infatti corretto ritenere che l'art. 41 Cost. non valga a definire la liceità dell'attività che rappresenta il *core business* dell'impresa, ma si limiti a regolarne lo sfruttamento economico. Dunque, la propagazione di messaggi pubblicitari elettorali (per altri versi leciti e garantiti) operata in forma imprenditoriale potrebbe subire le limitazioni derivanti dall'art. 41 Cost. Con ciò non vuol dirsi che, per questa via, ogni limite alla libertà di impresa è ammissibile, essendo consentiti soltanto quelli «“giustificati dall'esigenza di tutelare interessi di rango costituzionale”, ferma la necessaria “congruità e proporzionalità delle relative misure”»⁶¹. La garanzia della libertà del voto – che, come accennato, fonda anche un diritto degli elettori

⁵⁷ Tale profilo è spesso sottostimato dalla dottrina costituzionalistica, ma v., ad esempio, E. STRADELLA, *L'intersezione tra discorso commerciale e discorso politico: alcune questioni rilevanti*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2016, *passim*; G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica* online, cit., 177 s., il quale pone come fondamento dei limiti alla sponsorizzazione di messaggi politici l'art. 41 Cost.

⁵⁸ Così E. APA, *La pubblicità commerciale. Struttura, natura e referenti costituzionali*, Napoli, 2011, p. 175.

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 231 del 1985, pt. 8 del *Considerato in diritto*. In questo senso, cfr. C. FUSARO, *Media, sondaggi e spese elettorali. La nuova disciplina*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3/1994, p. 429, il quale, dopo aver ricordato che tra gli interessi coinvolti nella disciplina del processo elettorale vi è anche la libertà di impresa, afferma che la propaganda «a seconda degli strumenti che utilizza, sembra rientrare o no nell'area della libera manifestazione del pensiero».

⁶⁰ In tal senso, E. CATERINA, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, cit., p. 1396 ss., secondo cui «è il contenuto del messaggio a qualificare in primo luogo la sua natura commerciale, e non le modalità con cui è diffuso», il quale quindi nega la potenziale natura commerciale della propaganda politica e tuttavia non identifica una giustificazione alternativa ai limiti imponibili alla propaganda, pur contemplandoli.

⁶¹ Così, da ultimo, Corte cost., sent. n. 144 del 2024, in cui si cita testualmente la precedente sent. n. 94 del 2013. Nell'ambito del mai sopito dibattito sull'interpretazione dei limiti di cui all'art. 41 Cost. e, in particolare, da quello rappresentato dall'“utilità sociale”, si accoglie qui la tesi per cui «sono di utilità sociale quei beni che non solo sono ritenuti tali dal legislatore ma che godono anche e soprattutto di diretta protezione e garanzia in Costituzione» (M.

di ricevere le informazioni necessarie al fine –, in quest’ordine di idee, sarebbe idonea ad integrare la nozione di “utilità sociale”, che rappresenta il confine oltre il quale non può spingersi la libera iniziativa economica e potrebbe dunque giustificare limiti all’attività tanto dei “prestatori di servizi di pubblicità politica” quanto degli “editori di pubblicità politica”, tra i quali anche agli *Internet Service Provider*.

Ciò consentirebbe di circoscrivere il “bersaglio” di potenziali limiti alla diffusione di contenuti propagandistici, colpendo alcuni aspetti del *marketing* elettorale senza che venga per altri versi meno la trama garantistica dell’art. 21 Cost. Occorre infatti ricordare, come rilevato autorevolmente in dottrina, che «non è consentito, nel sistema vigente, perseguire attraverso gli strumenti di controllo connessi all’esercizio dell’attività economica finalità limitatrici attinenti non all’attività economica in sé considerata, ma al contenuto dell’attività economica, ove questo contenuto s’identifichi nell’esercizio di una libertà fondamentale»⁶².

5. Il regolamento (UE) 2024/900 e la difficile triangolazione tra libertà di espressione, libera iniziativa economica e genuina formazione del consenso

La distinzione, poc’anzi argomentata, tra la comunicazione politica intesa come espressione della «libertà di propaganda», che è «cercar di acquistare proseliti alle proprie idee»⁶³, e comunicazione politica diffusa per conto di terzi, in modo professionale – e, dunque, per fine di lucro – è, come accennato, alla base del recente regolamento (UE) 2024/900 (ITPA). L’obiettivo del legislatore eurounitario è infatti quello di porre limiti unicamente al c.d. *marketing* elettorale e non anche alla comunicazione politica in generale.

Oggetto del regolamento è dunque il versante commerciale della propaganda e, cioè, la *pubblicità politica*, definita come «la preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio fornito normalmente *dietro retribuzione* o tramite attività interne o nell’ambito di una campagna di pubblicità politica: a) di, a favore o per conto di un attore politico, salvo se di natura meramente privata o meramente commerciale; oppure b) che possa e sia inteso a influenzare l’esito di un’elezione o referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare, a livello dell’Unione, nazionale, regionale o locale» (art. 3, c. 1, n. 2 reg. (UE) 2024/900, corsivo non testuale).

È invece esclusa dall’ambito di applicazione del regolamento la *comunicazione politica* in senso proprio, ovvero «le opinioni politiche e altri contenuti editoriali soggetti alla responsabilità editoriale,

LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 138). Per la tesi che, più specificamente, considera l’utilità sociale come “clausola riassuntiva” dei (soli) diritti sociali costituzionalmente previsti, cfr. F.S. MARINI, *Il “privato” e la Costituzione*, Milano, 2000, p. 82 ss.

⁶² E. CHELI, *Manifestazione, divulgazione ed esercizio di attività economiche connesse alla divulgazione del pensiero*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 689.

⁶³ Così A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, cit., p. 50.

indipendentemente dal mezzo attraverso cui sono espressi (...), a meno che non siano previsti un pagamento specifico o altra remunerazione per la loro preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione da parte di terzi o in relazione a tali attività» nonché «le opinioni politiche espresse a titolo personale». (art. 1, c. 2 e c. 3). Ancora una volta, dunque, la distinzione tra la diffusione del pensiero più ampiamente garantita e l'attività di *marketing* elettorale, assoggettabile a una più stringente regolamentazione, poggia sulla finalità economica: se l'attività è svolta per fine di lucro è anche un'attività commerciale e non soltanto una forma di godimento della libertà di manifestazione del pensiero.

Parimenti esclusa dalla nozione di pubblicità politica è la *comunicazione istituzionale*, ovvero «i messaggi provenienti da fonti ufficiali degli Stati membri o dell'Unione strettamente riguardanti l'organizzazione e le modalità di partecipazione a elezioni o referendum, compreso l'annuncio delle candidature o dei quesiti referendari, oppure la promozione della partecipazione a elezioni o referendum» nonché «la comunicazione pubblica finalizzata a fornire informazioni ufficiali al pubblico da parte, a favore o per conto di un'autorità pubblica di uno Stato membro o dell'Unione, incluso da parte, a favore o per conto di membri del governo di uno Stato membro, a condizione che non possa e che non sia intesa a influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare» (art. 3, c. 2, lett. b, nn. i e ii). La menzionata distinzione trova peraltro corrispondenza nell'art. 1, c. 6 della l. n. 150 del 2000, a norma del quale le «attività di informazione e di comunicazione istituzionale (...) non sono soggette ai limiti imposti in materia di pubblicità, sponsorizzazioni e offerte al pubblico». Estranea al perimetro tracciato dal legislatore europeo è, infine, quella che più sopra è stata definita *propaganda elettorale*, ovvero «la presentazione di candidati in determinati spazi pubblici o nei mezzi di comunicazione, esplicitamente prevista dalla legge, effettuata a *titolo gratuito* e in condizioni parità di trattamento dei candidati» (art. 3, c. 2, lett. b, n. iii, corsivo non testuale).

Così definito l'oggetto della disciplina – e cioè la pubblicità politica –, è significativo che il quadro regolatorio (solo) ad essa riferito sia introdotto da una garanzia: «non può essere vietata né limitata per motivi di trasparenza, neppure a livello geografico, la prestazione di servizi di pubblicità politica conforme alle prescrizioni del presente regolamento» (art. 4, c. 2). Le prescrizioni cui la menzionata disposizione si riferisce si muovono lungo due direttrici: da una parte vi sono gli obblighi di trasparenza a carico dei servizi di pubblicità politica e dall'altra la disciplina del *targeting*.

L'obiettivo della trasparenza è perseguito mediante una serie di obblighi posti a carico dei servizi di pubblicità politica, i quali debbono chiedere agli *sponsor* «di dichiarare se il servizio pubblicitario che hanno chiesto (...) configura un servizio di pubblicità politica» (art. 7) nonché raccogliere e conservare (per sette anni) in un apposito registro le principali informazioni relative agli accordi contrattuali con gli *sponsor*

medesimi (art. 9)⁶⁴. Obblighi ancora più stringenti sono quelli previsti per gli editori, i quali devono anzitutto, mediante “etichettatura”, consentire agli utenti di identificare sia la natura politica del messaggio pubblicitario sia lo *sponsor* che lo ha commissionato e, ove necessario, «l’entità che in ultima istanza controlla lo *sponsor*» (art. 11). I menzionati avvisi di trasparenza devono contenere una serie di informazioni (indicate all’art. 12) che ricalcano in gran parte quanto già previsto per la pubblicità digitale in generale dal *Digital Service Act* (DSA)⁶⁵.

Tutti i messaggi pubblicitari online pubblicati nell’Unione europea o diretti a cittadini o residenti nell’Unione europea dovranno poi confluire in un “registro europeo” (istituito e controllato dalla Commissione) accessibile al pubblico (art. 13) e, altresì, nel registro che gli «editori di pubblicità politica che sono piattaforme online di dimensioni molto grandi e motori di ricerca online di dimensioni molto grandi», già hanno istituito a norma dell’art. 39 DSA. Inoltre, gli editori di pubblicità politica sono tenuti a rendere relazioni periodiche sulle attività svolte (art. 14) ed a predisporre un sistema accessibile agli utenti per la segnalazione dei messaggi potenzialmente non conformi al regolamento (art. 15).

Quanto alle tecniche di *targeting* (definite come «le tecniche usate per rivolgere un messaggio di pubblicità politica solo a una persona specifica o a un gruppo specifico di persone, o per escludere tale persona o gruppo di persone, sulla base del trattamento di dati personali», art. 3, c. 1, n. 11) e alle “tecniche di consegna del messaggio pubblicitario” (e cioè le «tecniche di ottimizzazione utilizzate per aumentare la circolazione, la portata o la visibilità di un messaggio di pubblicità politica sulla base del trattamento automatizzato di dati personali e che possono servire a consegnare il messaggio di pubblicità politica a una persona specifica o a un gruppo specifico di persone», art. 3, c. 1, n. 12), l’art. 18 TTPA ne subordina il ricorso nel campo della pubblicità politica online a tre requisiti. Il primo è che il titolare del trattamento abbia raccolto i dati presso l’interessato: non è dunque consentito, per tale fine (pubblicità politica) l’utilizzo di dati provenienti da terzi. Il secondo è che l’interessato abbia prestato il proprio consenso esplicito «ai sensi dei regolamenti (UE) 2016/679 e (UE) 2018/1725 al trattamento separato dei dati personali a fini di pubblicità politica». Da sottolineare che il problema spesso rilevato in ordine al regime

⁶⁴ Ai sensi dell’art. 9 reg., i dati che vanno conservati riguardano, in particolare: «a) il messaggio di pubblicità politica o la campagna di pubblicità politica cui sono connessi il servizio o i servizi; b) il servizio o i servizi specifici che hanno fornito in relazione alla pubblicità politica; c) gli importi fatturati per il servizio o i servizi che hanno fornito e il valore di altre prestazioni percepite in cambio parziale o integrale di detto servizio o servizi; d) informazioni circa l’origine pubblica o privata degli importi e delle altre prestazioni di cui alla lettera c), nonché informazioni sulla loro provenienza dall’interno o dall’esterno dell’Unione; e) l’identità e i dati di contatto dello sponsor del messaggio di pubblicità politica e, ove applicabile, dell’entità che in ultima istanza controlla lo sponsor nonché, per le persone giuridiche, il luogo di stabilimento; e f) ove applicabile, l’indicazione dell’elezione, del referendum o del processo legislativo o regolamentare cui è connesso il messaggio di pubblicità politica».

⁶⁵ Regolamento (UE)2022/2065 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE, c.d. *Digital Service Act* (DSA). Si fa riferimento nel testo, in particolare, agli obblighi contemplati all’art. 26.

del consenso relativo alla ricezione della pubblicità politica – e cioè che esso è da considerarsi quasi estorto in quanto spesso unico mezzo per accedere ai servizi online che lo richiedono – trova un tentativo di risoluzione nella previsione in base alla quale «all’interessato che non presta il proprio consenso deve essere «offerta un’alternativa equivalente per l’utilizzo del servizio online senza ricevere pubblicità politica». Il terzo requisito è, infine, che le tecniche di profilazione utilizzate non comportino l’uso di dati sensibili⁶⁶. Ai titolari del trattamento dei dati che si avvalgono delle tecniche di *targeting* e diffusione regulate è inoltre imposto – sempre nell’ottica di rafforzare la consapevolezza degli utenti digitali – anche uno specifico obbligo di trasparenza sulle strategie di utilizzo di tali tecniche (art. 19).

L’ultima parte della trama normativa ordita dal legislatore eurounitario attiene infine alle misure per il controllo e la sanzione delle violazioni delle regole poste. Il capo IV, a ciò dedicato, pur affidando rilevanti poteri di vigilanza alle autorità garanti, rimette agli Stati membri la previsione delle sanzioni, fissando pochi paletti, tra cui un tetto massimo per le sanzioni finanziarie. Tale parsimonia nella fissazione di linee guida per la politica sanzionatoria sembra poter depotenziare sia la finalità di inibire l’utilizzo improprio della pubblicità politica sia quella di armonizzare compiutamente le “difese” degli Stati membri dalle temute minacce alla “integrità elettorale”. Benché vi siano, infatti, norme innovative ed astrattamente utili a perseguire il fine anzidetto, la loro efficacia potrebbe essere minata dalla debolezza dell’apparato sanzionatorio prefigurato. Si pensi, in particolare, al divieto, nei tre mesi precedenti una consultazione elettorale o referendaria (che, a qualsiasi livello, si svolge nel territorio dell’Unione), che servizi di pubblicità politica a tali elezioni collegate siano resi a *sponsor* non riconducibili a cittadini o comunque elettori europei – o in qualsiasi modo facenti capo a paesi terzi (art. 5, c. 2). È evidente che il dichiarato obiettivo di scongiurare interferenze di stati esteri appare difficilmente perseguibile, poiché proprio i paesi più esposti a tali influenze potrebbero essere indotti a compiere scelte sanzionatorie “al ribasso”⁶⁷.

A ciò si aggiunga – e forse è questo il vero punto debole dell’intera disciplina – che tutto il sistema di obblighi e controlli sulla pubblicità politica poggia, ai sensi degli artt. 7 e 8, su un’autodichiarazione dello *sponsor* circa la natura politica della pubblicità da lui commissionata. La mancanza di un controllo esterno fa sì che potrebbe esser sufficiente omettere tale dichiarazione per sottrarsi alla disciplina introdotta.

Nonostante ciò, il regolamento può rappresentare un buon tentativo di approcciarsi al fenomeno della “manipolazione elettorale”. Benché esso si ponga in linea di continuità rispetto a quanto previsto dal

⁶⁶ Ai sensi dell’art. 9, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/679 e dell’articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1725, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell’Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE).

⁶⁷ Il riferimento è chiaramente al contesto attuale, in cui i venti di guerra tra Unione europea e Russia soffiano sempre più forti e rappresentano uno dei motivi principali che hanno portato all’approvazione del TTIP. Sembra ragionevole ipotizzare che, in tale quadro, paesi sensibili all’influenza russa (si pensi all’Ungheria) difficilmente adotteranno politiche sanzionatorie severe.

Digital Service Act (del quale costituisce una sorta di integrazione settoriale), è apprezzabile che l'attenzione non sia più tanto sulla "lotta alla disinformazione" – che implica in ogni caso un vaglio del contenuto dei messaggi diffusi, difficilmente conciliabile con la garanzia della libera manifestazione del pensiero –, quanto piuttosto sui committenti e sui finanziatori della pubblicità politica⁶⁸. Il che è in linea con l'intento di non imporre a carico degli ISP «alcun obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni (...), né di accertare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illegali», posto per i servizi digitali in generale dall'art. 8, DSA e ripreso testualmente dal Considerando n. 54 TTPA⁶⁹.

Si continua a ritenere, infatti, che la liberal-democrazia si protegge mantenendo saldo il principio liberale e, con esso, la fiducia che il costituente ha riposto nella libertà di manifestazione del pensiero, «perché le affermazioni pericolose sarebbero state contraddette da altre che ne avrebbero posto in luce la pericolosità eliminandola, e la propaganda delle idee sovversive sarebbe stata vinta da quella delle idee costruttive e la verità avrebbe illuminato se stessa e l'errore». Non più limiti alla propaganda, ma semmai più pluralismo⁷⁰.

Allargando la prospettiva, l'altro versante sul quale occorre puntare per tutelare la libera formazione del consenso è la formazione. Lo sforzo di perseguire il mito della *best regulation* della rete sarebbe infatti vano senza la contestuale promozione di una formazione che permetta di orientarsi tra i molti inganni, che permarrebbero anche nel migliore dei contesti normativi possibili. Investire sull'"alfabetizzazione digitale", certamente, ma anche sull'istruzione a tutto tondo⁷¹, unica via contrastare il tentativo di ogni tirannia «di conquistare e soprattutto di addormentare le intelligenze [...], di ottenere che tutti pensino nel medesimo modo, o si rimettano ad altri per ciò ch'è idee e giudizi, che sorga il conformismo, cioè il senso di vergogna nel pensare difformemente dagli altri»⁷².

⁶⁸ In senso contrario, L. NIKIFOROV, *Transparency in Targeting of Political Advertising: Challenges Remain*, cit., p. 2, il quale considera la mancata previsione di interventi sulla revisione dei contenuti una falla del sistema introdotto dal legislatore eurounitario.

⁶⁹ Secondo cui «(p)ur prevedendo requisiti specifici, gli obblighi di cui al presente regolamento non dovrebbero essere interpretati come se imponessero ai prestatori di servizi intermediari un obbligo generale di monitoraggio dei contenuti politici condivisi da persone fisiche o giuridiche, ovvero un obbligo generale di prendere provvedimenti proattivi in relazione a contenuti illegali che tali prestatori trasmettono o conservano».

⁷⁰ Sulla difficoltà di garantire il pluralismo online, cfr. C. GIUNTA, *La propaganda politica online tra ricerca del consenso e manipolazione*, cit., p. 262 s., in cui si avanza anche l'ipotesi dell'introduzione di un "pluralismo *by design*", che imponga ai giganti del *web* di tener conto già nella predisposizione degli algoritmi della necessità di garantire la diversificazione delle informazioni.

⁷¹ La formazione potrebbe peraltro assumere rilievo anche con riferimento ai programmatori che mettono a punto gli "strumenti della manipolazione": essi andrebbero educati al rispetto delle libertà. In questo senso, A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 1/2019, p. 88.

⁷² Così A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, cit., p. 50.