

GEROLAMO TACCOGNA

Professore Associato di Diritto amministrativo, presso il Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Genova
g.taccogna@unige.it

**COMUNICAZIONE POLITICA: RIFLESSI SU DEMOCRAZIA
ED AMMINISTRAZIONE PUBBLICA**

**POLITICAL COMMUNICATION: REFLECTIONS ON DEMOCRACY
AND PUBLIC ADMINISTRATION**

SINTESI

Il lavoro muove dall'idea, illustrata nel primo paragrafo, che occorra sviluppare nuove forme di disciplina giuridica della politica per salvaguardare il funzionamento delle istituzioni democratiche come configurato dalla Costituzione. In questo quadro è esaminato specificamente il tema della comunicazione politica, sempre più orientata a tecniche manipolative e suggestive, con conseguenze pregiudizievoli sul dibattito di opinione pubblica, sulla genuinità del consenso democratico, sulla crisi della rappresentanza ed altresì sul funzionamento stesso delle istituzioni e sull'interazione fra organi di governo ed apparati gestionali nell'amministrazione pubblica. Sono esaminate, nel secondo paragrafo con le relative sottosezioni, alcune recenti discipline europee, preordinate a salvaguardare la libertà di autodeterminazione: del cittadino, rispetto alla pubblicità politica; dell'utente delle grandi piattaforme social, rispetto alla manipolazione; del consumatore, rispetto al greenwashing. Ne risultano modelli diversi fra loro, incentrati l'uno essenzialmente su obblighi di trasparenza, concepiti sul presupposto di una certa capacità di autodeterminazione dei cittadini e l'altro, invece, sul divieto specifico di determinati contenuti nelle forme di comunicazione pubblicitaria. Un approfondimento mirato, condotto nel terzo paragrafo, sul tema delle libertà di informazione e comunicazione suggerisce cautela rispetto ad ipotetiche forme di diretta limitazione dei possibili contenuti della comunicazione politica. Vengono quindi ipotizzati, nel quarto paragrafo, alcuni possibili meccanismi innovativi, che potrebbero essere gradualmente introdotti dal legislatore e sperimentati per agevolare la contestualizzazione della comunicazione politica e consentire agli in-

teressati di reclamare dai suoi autori informazioni aggiuntive. L'effetto, auspicato, dovrebbe essere quello di condurre il dibattito politico e di opinione pubblica, almeno quando riguarda tematiche di interesse amministrativo, ad una maggiore professionalità, qualità/verificabilità di contenuti, aderenza alla realtà, onde evitare che ne derivino stress per le amministrazioni pubbliche ed effetti pregiudizievoli sui complessivi loro output.

ABSTRACT

The paper stems from the idea, illustrated in the first paragraph, that new forms of legal regulation of politics need to be developed in order to safeguard the functioning of democratic institutions as established by the Constitution. In this context, the paper specifically examines the issue of political communication, which is increasingly oriented towards manipulative and suggestive techniques, with prejudicial consequences on public debate, on the authenticity of democratic consensus, on the crisis of representation, and also on the very functioning of institutions and on the interaction between government bodies and management apparatus in public administration. The second paragraph and its subsections examine some recent European regulations designed to safeguard freedom of self-determination: of citizens with regard to political advertising; of users of large social media platforms with regard to manipulation; and of consumers with regard to greenwashing. This results in different models, one essentially focused on transparency obligations, based on the assumption of a certain capacity for self-determination on the part of citizens, and the other on the specific prohibition of certain content in forms of advertising communication. A focused analysis in the third paragraph on the topic of freedom of information and communication suggests caution with regard to hypothetical forms of direct limitation of possible political communication content. The fourth paragraph then hypothesizes some possible innovative mechanisms that could be gradually introduced by the legislator and tested to facilitate the contextualization of political communication and allow interested parties to request additional information from its authors. The desired effect would be to lead political debate and public opinion, at least when it concerns issues of administrative interest, towards greater professionalism, quality/verifiability of content, and adherence to reality, in order to li-

mit the stress this causes for public administrations and the detrimental effects on their overall output.

PAROLE CHIAVE: istituzioni democratiche – comunicazione politica – disinformazione – libertà di espressione – riflessi sull'amministrazione pubblica

KEYWORDS: democratic institutions – political communication – disinformation – freedom of expression – implications for public administration

INDICE: 1. Le ragioni e le prospettive della ricerca. – 2. Recenti discipline europee rilevanti per la comunicazione politica, valutabili ai fini della ricerca. – 2.1 Il regolamento europeo sulla pubblicità politica. – 2.2. Il regolamento europeo sui servizi digitali. – 2.3 La direttiva europea sul *greenwashing*. – 2.4. Brevi considerazioni di raffronto. – 3. L'incidenza della libertà di manifestazione del pensiero e di comunicazione sul tema della ricerca. – 4. Prospettive di sviluppo degli strumenti di disciplina della comunicazione politica – un possibile innovativo congegno.

1. Le ragioni e la prospettiva della ricerca

Un recente studio¹ propone di approfondire la riflessione sulla necessità di dare vita ad un'aggiornata disciplina giuridica, ancora tutta da immaginare e sviluppare, per un'ampia serie di aspetti e processi (in particolare a carattere organizzativo e comunicativo) che oggi si ambientano nella sfera della politica e sono orientati essenzialmente agli usi ed alle dinamiche propri di questa, con notevoli riflessi ed impatti sull'amministrazione pubblica.

La ragione viene più specificamente individuata nel fatto che, sul piano costituzionale, la politica non è solo terreno di espressione di alcune libertà fondamentali che concorrono in modo significativo a definire il sistema democratico, ma nel contempo riveste anche una dimensione di servizio rispetto al pubblico interesse, quantomeno laddove essa interseca gli apparati istituzionali ed amministrativi e la loro azione.

Quel servizio consiste, in ultima analisi, nel “riflettere” ma anche orientare e guidare, di tempo in tempo, gli assetti e le dinamiche della società e dell'economia, soprattutto attraverso la definizione di obiettivi e strategie.

Il campo di azione della politica e dei suoi protagonisti trova notoriamente un argine nella moderna concezione dell'amministrazione pubblica e dei principi di professionalità ed imparzialità che devono caratterizzare quest'ultima, in quanto chiamata all'attività realizzativa e gestionale. Sicché fra politica ed amministra-

¹ G. TACCOGNA, *Disciplinare la politica per valorizzare l'amministrazione ?* in questa *Rivista*, n. 2/2020.

zione vengono a delinearsi una necessaria linea di collegamento e, al tempo stesso, possibili frizioni e tensioni.

Nei fatti l'alquanto ampia libertà di cui godono gli attori della sfera politica, in mancanza di una significativa, ormai auspicabile cornice giuridica, tende a riflettersi marcatamente anche sull'azione di quelli, fra loro, che sono nel contempo titolari di cariche e di uffici pubblici. Contemporaneamente, però, l'amministrazione è invece investita, con crescente intensità, da discipline e congegni normativi preordinati ad orientarne l'azione all'oggettività, alla professionalità ed all'imparzialità, nel quadro della prevenzione della corruzione (in senso lato), della trasparenza e delle responsabilità di ordine giuridico.

Da ciò consegue il rischio (per esperienza si direbbe anche il concreto effetto) di un coordinamento non ottimale, sul campo, dell'interazione fra le attività di indirizzo (appannaggio degli organi di governo a provvista politica) e quelle gestionali (affidate agli apparati dell'amministrazione), per effetto di una tendenza, da parte di una politica non opportunamente regolata sul proprio terreno, ad intendere l'indirizzo in modo diverso da come è contemplato nel sistema giuridico ed altresì a sconfinare nella gestione,² anche per via dell'impatto di questa sui concreti interessi dei consociati-elettori e della complessiva responsabilità, sia pure di ordine politico, dei governanti anche per i risultati dell'azione degli apparati.

Questi ultimi talvolta reagiscono difensivamente, arroccandosi sulla legittimità formale di procedimenti ed atti, anche al costo di non centrare la prospettiva del concreto risultato utile della loro azione per la collettività.

Gli studi giuridici classici, incentrati sulle discipline dell'organizzazione amministrativa, con il suo concorrente ruolo di indirizzo,³ da un lato e, dall'altro, sull'attività, in particolare tramite il procedimento e l'atto, più recentemente anche con lo sforzo di coglierne una dimensione più ampia, ad esempio con lo stu-

2 U. VOLLI, *Problemi di rappresentanza e rappresentazione nella comunicazione politica italiana*, in *VS*, 2010, 67, pone in risalto una profonda evoluzione degli assetti e delle dinamiche della politica e della relativa comunicazione, che ha condotto ad una concezione del *leader* prossima a quella di un manager idealizzato ed inteso, con poco riferimento alla realtà, alla stregua di un decisore efficace e privo di condizionamenti, verso un modello nel quale la politica viene ridotta ad amministrazione.

3 E' d'obbligo il riferimento a M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.

dio delle operazioni amministrative,⁴ non sembrano sufficienti ad attingere il problema degli effetti deformativi che una sfera politica non sufficientemente regolata produce sugli apparati istituzionali ed in particolare sulle amministrazioni e sul loro *output*.⁵

Rispetto ad un siffatto quadro è dunque emersa l'opportunità di studiare le linee di una possibile disciplina giuridica più penetrante del mondo della politica. Compatibile con i diritti e le libertà fondamentali che la politica attinge ma, al tempo stesso, adeguata alla missione costituzionale complessiva delle istituzioni pubbliche e così, in ultima analisi, coerente con una più solida legittimazione dei pubblici poteri al nostro tempo.

In tale alveo un aspetto di interesse (non certo l'unico), su cui si incentrano le considerazioni svolte in appresso, destinate (come si vedrà) anche da sviluppi relativamente recenti di carattere normativo, può essere individuato nel moderno volto della comunicazione politica, riguardante cioè i temi politici ed amministrativi, svolta non solo da parte di esponenti di partito, di candidati, di titolari di uffici pubblici a provvista politica (diretta o meno diretta), di loro *sponsor*, finanziatori, *supporter*, collaboratori a vario titolo, di faccendieri, ma anche più ampiamente di tutti i cd. "*political actors*"⁶ ed altresì dei protagonisti della cd. comunicazione politica indiretta, quali sono ad esempio giornalisti d'opinione che pure ostentano neutralità,⁷ i blogger, ecc.

Non occorre spendere molte parole per dire che la comunicazione e la narrazione, come oggi si usa dire, non si limitano a dare conto di ciò che accade.

⁴ Ci si riferisce, in particolare, al filone di studio avviato da G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. VI agg. Milano, 2002, 75 ss., ripreso, fra gli altri, da D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005.

⁵ Usiamo volutamente questo termine tecnico, perché il fenomeno disfunzionale che si vuole affrontare nel testo è capace di incidere non solo sul volto di singoli atti o anche di specifiche operazioni dell'amministrazione pubblica, ma in modo più ampio anche sul suo intero orizzonte, sull'agenda, sugli obiettivi, su ciò che viene compiuto ma anche su ciò che viene evitato, omesso, accantonato.

⁶ La nozione è tratta dalla Raccomandazione CM/Rec(2022)12 del Consiglio d'Europa, sulla comunicazione elettorale e la copertura mediatica delle campagne elettorali, che in essa ricomprende «*individuals or organisations involved in campaigns that seek to directly or indirectly influence electoral outcomes through organisational, institutional, financial and communication means*».

⁷ Ne tratta diffusamente U. VOLLI, *Problemi*, cit. 50 ss..

Piuttosto, in modo sempre più frequente e sofisticato sopravanzano e addirittura sovrascrivono ed orientano la realtà.⁸ E' stato autorevolmente sostenuto, con altre parole, che la rappresentazione ha preso il posto della rappresentanza e l'immagine quello della competenza.⁹

Tuttavia con un prezzo.

Il nucleo fondamentale dell'idea democratica è tradizionalmente individuato nel fatto che, in una cornice di uguaglianza, di pari dignità sociale e di libertà di manifestazione del pensiero e di informazione, possano svilupparsi una dialettica del confronto ed un dibattito pubblico libero e proficuo, per la definizione in concreto (e *pro tempore*) di un bene comune,¹⁰ che sia diverso da una mera somma di interessi o desideri individuali/privati,¹¹ come tale intrinsecamente opinabile nel merito e proprio per questo da affrontarsi e concretizzarsi con solide metodiche e procedure di dialogo pubblico.¹² Correlativamente ed in questa

8 U. VOLLI, *Problemi*, cit., 39, evidenzia come la distinzione fra politica e comunicazione politica, se mai esistita, ha cessato di essere davvero significativa per effetto del sistema delle comunicazioni di massa, con la conseguenza che non vi è più un fare politico distinto dall'apparire politico; mentre residua un fare amministrativo, sul quale si dovrà tornare in seguito nel testo.

9 *Id.*, 64.

10 U. VOLLI, *Problemi*, cit. 56, ss. ricorda (anche sulla scia dell'opera di Autori quali Elser, Arendt e Habermas) come la sfera pubblica sia tradizionalmente intesa come il luogo nel quale le ragioni si distaccano dagli interessi e l'argomentazione smette di essere propaganda finalizzata ad interessi. Dunque la sfera pubblica si fonda sul riconoscimento di un interesse comune e di un'attitudine ad argomentare liberamente le scelte collettive sulla base universalizzante dell'interesse comune che, in quanto tale, dovrebbe prevalere su quello privato. A ben vedere la stessa concezione sta alla base delle Comunicazioni del Consiglio d'Europa, CM/Rec/(2022)12, sulla comunicazione elettorale e la copertura mediatica delle campagne elettorali (già richiamata) e CM/Rec(2022)4 sulla promozione di un ambiente favorevole ad un giornalismo di qualità nell'era digitale (sulla quale si avrà occasione di tornare nel testo). In termini generali sul bene comune ed in particolare sulla complessa relazione fra partiti politici e bene comune si segnala il volume di M. MORLOK, U. VON ALEMANN, H. MERTEN, *Gemeinwohl und politische Parteien*, Baden Baden, 2008; sempre sul bene comune cfr. I. BERTEN, T. EGGENSBERGER, U. ENGEL, *Gemeinwohl im Konflikt der Interessen*, Münster, 2004.

11 Ricorda A. LAMBERTI, *Libertà di informazione e democrazia, ai tempi della società digitale: problemi e prospettive*, in *giurcost.org*, 2022, 891, che la democrazia non è la conta dei voti e non può ridursi alla mera sommatoria aritmetica delle preferenze dei singoli.

12 La chiave di legittimazione del potere, in questo senso, è quella del potere razionale, come identificato da N. BOBBIO, *Stato, governo, società*, Torino, 1995 ed a tale sostrato razionale dovrebbero essere preordinate le procedure e le forme, salvo il rischio, autorevolmente

precisa logica l'ordinamento costituzionale democratico si è storicamente incentrato sull'individuazione, tramite i congegni rappresentativi ed i periodici processi elettorali, delle formazioni e delle personalità più adeguate a definire ed a perseguire quel bene della collettività, tramite la funzione di governo.

A valle di tutto questo è collocata un'amministrazione alla quale viene richiesto di agire in modo fedele rispetto alle legittime scelte politiche e di indirizzo insite nelle leggi e negli atti di governo, ma non priva di una chiave di legittimazione propria, insita nei suoi doverosi connotati di professionalità ed imparzialità, i quali devono avere modo di affermarsi concretamente, senza essere deformati o sovrascritti politicamente al punto da essere traditi.

Sarebbe ingenuo pensare ad una versione perfetta, operante nella pratica, del modello democratico e costituzionale cui si è ora fatto riferimento, come da tempo è stato autorevolmente insegnato.¹³ Ciò non comporta, tuttavia, che l'ideale democratico così concepito, con il suo corredo di organizzazione istituzionale, possa o debba essere abbandonato,¹⁴ anche perché è imposto dalla vigente Costituzione. Suggestisce, piuttosto, di studiare adeguati presidi per evitare che le dinamiche della vita politica, istituzionale ed amministrativa reale, delle quali il giurista è ormai chiamato a tenere conto,¹⁵ si trovino ad essere troppo distanti dal modello (al punto di screditare quest'ultimo) e che da lì si passi ad un certo punto ad altre forme di dispiegamento del potere pubblico, semplicemente “vendute” alla collettività con formule linguistiche e comunicative rassicuranti poiché

prospettato, ad esempio, in N. IRTI, *Diritto senza verità*, Bari, 2011, ch'esse finiscano per svolgere una funzione di “salvagente” rispetto alla difficoltà di individuare altre fonti di legittimazione del sistema giuridico.

13 Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2014.

14 Così ancora lo stesso Bobbio, cit., al quale fanno eco teorie anche molto diverse, ma non agevolmente rapportabili alla Costituzione ed al suo carattere giuridicamente vincolante, secondo le quali si dovrebbe tendere al recupero di una fisiologia funzionale del sistema pubblico (in tesi perturbata dalla concezione classica della democrazia, una volta che questa è divenuta di massa) addirittura indipendentemente dai problemi della legittimazione, del consenso e delle libertà; questa è la prospettiva indicata da D. ZOLO, *La democrazia difficile*, Rimini, 1989, 102, con riguardo alla posizione di N. Luhmann. Reclama invece una nuova politica, come strumento di salvataggio delle democrazie dalle forze postdemocratiche C. GALLI, *Democrazia, ultimo atto ?*, Torino, 2023, 128 ss.

15 Particolarmente efficace, in tal senso, appare l'espressione relativa al “disgelo” degli studi giuridici, impiegata da S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto. Il giurista e il suo tempo*, Bologna, 2008, 96.

ancora radicate, sia pure in modo alquanto approssimativo se non addirittura ingannevole, nell'immaginario del sistema democratico.¹⁶

La tradizione ci consegna una marcatissima sensibilità al tema delle libertà – nello specifico è rilevante soprattutto quella di manifestazione del pensiero e di espressione, giustamente collocata al centro della convenzione EDU e della Carta europea dei diritti e già da prima nella nostra Costituzione – ed alla posizione ordinamentale dei partiti politici, mantenuti nella sfera sociale e non inglobati in quella istituzionale, ancorché incaricati di un preciso compito di cerniera fra le due.¹⁷ Compito, questo, che però rischia di essere affievolito dalla crisi della rappresentanza e dalla perdita di credibilità dei partiti stessi, dal populismo e dall'incedere della partecipazione diretta e disintermediata dei cittadini attraverso la rete,¹⁸ con il crescente astensionismo elettorale che ben può considerarsi una conseguenza delle segnalate problematiche.

Questi elementi offuscano l'idea di fondo di una legittimazione del potere pubblico affidata alla presumibile ragionevolezza ed intrinseca bontà delle (sia pure opinabili) scelte compiute attraverso il principio maggioritario,¹⁹ sulla scorta di

16 Cfr. M. F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli, 2000, richiamata da S. PRISCO, *Rinnovare i canali ostruiti della rappresentanza politica e della democrazia*, in *Dir. pubbl. Eur., rass.*, 2021, 95 ss., con riguardo all'insterilirsi della rappresentanza, verso una *factio iuris* cui si ricorre in democrazia per giustificare con qualche ipocrisia il raccordo fra un elettorato parziale (comunque in concreto assente nel momento decisionale) e l'effettivo decisore da questo eletto, praticamente libero, una volta che sia tale, di superare il mandato politico ricevuto, a tutela di interessi specifici della frazione del corpo sociale che lo ha sorretto nella competizione, interpretando il mandato stesso a suo libito al fine di perseguire l'interesse generale della Nazione. Non dissimile appare l'analisi di D. ZOLO, *La democrazia*, cit., 98, il quale osserva che la nozione classica di democrazia rischia oggi di apparire come un innocuo ed irrealizzabile postulato normativo con pretese di universalità, se non proprio come una formula irrituale di giustificazione della politica in quanto tale da parte delle oligarchie al potere.

17 Sull'argomento cfr. S. CURRERI, G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, in *www.federalismi.it*, 2018; F. POLITI, *Partiti politici e riforme della rappresentanza*, in *Libro dell'anno del diritto-Encicl. giur. Treccani*, Roma, 2017; A. QUARTA, *Il partito politico tra istituzione, contratto e comunità*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 901; D. MORANA, *Partiti politici e sindacati tra modello e attuazione costituzionale*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2016; G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Milano 2006, I, 981

18 In tema cfr. T. E. FROSINI, *Internet*, cit., 668.

un libero e proficuo confronto dialettico di opinione pubblica.²⁰ Una indubbia intervenuta degenerazione ed obsolescenza dei corrispondenti rituali, come praticati nel passato, sembra oggi spianare la strada a modelli apparentemente più semplici ed efficaci, incentrati sul presunto o reale carisma dei *leader* e su di un'apparente semplificazione del quadro di opinione pubblica, affidata appunto alle tecniche della comunicazione che non rimuovono, non risolvono ma semplicemente celano la sottostante complessità, grazie alla polarizzazione disgregativa e ad un evidente distacco del dibattito di opinione pubblica dalla realtà.

A fronte di sfide di tale portata, la sensibilità alla tradizione non dovrebbe quindi tramutarsi in immobilismo del pensiero giuridico. Il diritto non può vivere fuori dal tempo e dall'ambientazione istituzionale e sociale²¹ che, in ultima analisi, lo origina e lo giustifica. Quindi appare utile aggiornare costantemente la riflessione sui temi indicati, sia pure con gradualità e prudenza.

Le forme che oggi, nella cd. società dell'informazione,²² ha acquisito, complessivamente, l'insieme delle attività di comunicazione, narrazione e persuasione politica, volte ad influenzare (se non a "catturare") le opinioni dei consociati su temi politici ed amministrativi, si sono alquanto evolute.²³

Concorrono a dare origine a queste riflessioni e certamente le corroborano su larga scala, le ricorrenti notizie di strategie ed ingerenze occulte di alcuni Paesi volte addirittura ad influenzare i processi democratici in altri Stati,²⁴ approfittando abusivamente dei margini di manovra volutamente salvaguardati in nome dei diritti di manifestazione del pensiero e di informazione nelle tradizioni costituzionali delle democrazie occidentali.

19 In tema cfr., fra gli altri, A. I. ARENA, *Storia costituzionale del principio di maggioranza*, in *dirittifondamentali.it*, 2019, A. BARBERA, C. FUSARO, V. DENICOLÒ, *Maggioranza, principio di*, in *Treccani, Enc. Scienze soc.*, 1996.

20 Inevitabile il richiamo a J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, (ora) Bari, 2005.

21 Illuminanti in tal senso risultano le battute iniziali del saggio di S. PRISCO, *Rinnovare i canali ostruiti della rappresentanza politica e della democrazia*, in *Dir pubbl. eur.*, 2021.

22 In tema cfr. A. LAMBERTI, *Libertà*, cit., 877.

23 *Id.*, 883 ss.

24 Ne trattano, ad esempio, D. AMOROSO, M. F. ORZAN, *Recentissime Corti europee - Interferenze elettorali (russe) e obblighi positivi in materia di libere elezioni*, in *Giur. It.*, 2025, 1993; A. LAMBERTI, *Libertà*, cit., 884.

Non per caso, accanto al tema dell'informazione – del diritto di informare e di essere informati, del diritto di manifestare il pensiero e della libertà di un dibattito pluralistico – si fanno strada in modo sempre più pressante i temi della disinformazione²⁵ e delle cosiddette *fake news*.²⁶

La politica (sempre intesa in senso ampio) viene così ad alimentarsi di un consenso che matura e viene ottenuto in modo alquanto diverso dalle coordinate fondamentali del sistema democratico come sopra ricordato.

Non è dubbio che la rete internet e le grandi piattaforme sociali possano rappresentare un'opportunità in termini, per così dire, classici di facilità di accesso alle informazioni, di scambio pluridirezionale di queste, di pluralismo comunicativo, di cittadinanza attiva.²⁷ Ma non è affatto detto che tali benefici effetti siano destinati a realizzarsi senz'altro.

Alcuni studiosi ormai prospettano apertamente che, per il tramite delle tecniche più moderne ed invasive di comunicazione, sia posto a rischio il funzionamento del sistema democratico.²⁸

Può quindi apparire sotto attacco non solo e non tanto la pienezza della democrazia come risultante dalla teoria pura, la quale non si è mai realizzata sul

25 Sull'argomento cfr. E. LONGO, *Libertà di informazione e lotta alla disinformazione nel Digital Services Act*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 737 e, ancora, A. LAMBERTI, *Libertà*, cit. 884. È interessante osservare come, sia pure da un diverso punto di vista, B. G. MATTARELLA, *L'evoluzione delle funzioni amministrative dello Stato e l'adeguatezza delle sue strutture*, in *Federalismi*, n. 31/2025, vii, proponga una rassegna delle principali sfide cui l'amministrazione dei nostri giorni dovrebbe porsi in condizione di rispondere, includendovi la sicurezza, con la rilevante precisazione che questo tema va inteso in senso ampio, comprensivo fra l'altro proprio della disinformazione.

26 Il tema è ormai largamente trattato nella dottrina. Fra i tanti contributi possono richiamarsi, ad esempio, B. GRAZZINI, *Piattaforme e content moderation - Fake news e disinformazione*, in *Giur. It.*, 2024, 491; A. LAMBERTI, *Libertà*, cit., 884, con ulteriori richiami; M. MEZZANOTTE, *Fake news nelle campagne elettorali digitali. Vecchi rimedi o nuove regole?*, in *Federalismi.it*, 2018; G. CINA, *Il "disordine informativo" sulle piattaforme digitali: un confronto tra i modelli europeo e statunitense*, in *Riv. dir. civ.*, 2023, 311; G. MASSOLO, *Fake news: responsabilità, non censura*, in *Riv. Dir. industr.*, 2017, 352.

27 Così, ad esempio, T. E. FROSINI, *Internet e Democrazia*, in *Dir. inform e inform.*, 2017, 657 ss..

28 Si vedano, ad esempio, le considerazioni svolte da LAMBERTI, *Libertà*, cit., 883 ss. e la stessa impostazione fondamentale delle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa delle quali si è già dato conto (cfr. la nota 10).

campo, quanto anche il suo livello minimo, a cui siamo rimasti da tempo ostinatamente aggrappati sulla scia di autorevolissimi insegnamenti.

Nello scenario sommariamente descritto gli organi di governo/politici rischiano di perdere l'orientamento al bene comune (per quanto questo sia opinabile e variamente sfaccettato) sostituendolo con l'anelito verso un consenso elettorale che, per come ai nostri giorni matura sul piano mediatico, si direbbe perda l'effetto legittimante che gli è assegnato dalla teoria democratica. Da qui il passo è breve verso un distacco fra le rappresentazioni e narrazioni che prendono campo nello scenario della comunicazione politica, da un lato e, dall'altro lato, la realtà concreta con la quale si trova invece inevitabilmente ad avere a che fare l'amministrazione pubblica.

Il tema potrebbe apparire non di stretto interesse amministrativistico, ma l'interesse a studiarlo origina proprio dall'osservazione degli effetti che le suddette problematiche producono sulla percezione del dover essere e sul funzionamento degli organi di governo e degli apparati gestionali delle amministrazioni. Approfondire lo studio significa, dunque, tentare di fare luce su temi di rilevanza amministrativistica, anche se non tradizionalmente individuati ed affrontati come tali.

2. Recenti discipline europee rilevanti per la comunicazione politica, valutabili ai fini della ricerca

Considerazioni come quelle svolte in sintesi nel paragrafo che precede hanno condotto, di recente, a tematizzare in modo esplicito la prospettiva della difesa del cittadino democratico, rivolta ad assicurare ch'egli possa essere in condizione di formare liberamente le proprie opinioni e di partecipare altrettanto liberamente ad una vita civile e politica, la quale vada oltre il pur legittimo perseguimento e soddisfacimento di aspirazioni ed interessi individuali.

Emblematico, in tal senso, è il recente Regolamento UE 2024/900 relativo alla trasparenza ed al *targeting* della pubblicità politica, sul quale appare utile a questo punto soffermarsi, anche in uno stimolante confronto con il Regolamento 2022/2065, sui servizi digitali e con la direttiva UE 2024/825, contro il cd. *greenwashing*, quest'ultima mirante alla responsabilizzazione dei consumatori, per la transizione verde, tramite il miglioramento della tutela contro le pratiche sleali e dell'informazione in ambito commerciale.

Le richiamate normative dell'Unione fronteggiano con impostazioni eterogenee, come si vedrà, le sfide che le sofisticate tecniche e pratiche della comunicazione del nostro tempo pongono per la libertà di autodeterminazione dei destinatari della comunicazione stessa, sia pure in ambiti diversi ed anche diversamente inquadrabili sul piano costituzionale: il Regolamento 2024/900 direttamente quanto alla cd. pubblicità politica, il Regolamento 2022/2065 quanto alla manipolazione dell'opinione pubblica e la direttiva 2024/825, invece, quanto alla pubblicità commerciale ma con una non lieve interferenza di essa sulle politiche pubbliche.

2.1. Il regolamento europeo sulla pubblicità politica

La strettissima relazione fra diritto e linguaggio si rivela, fra l'altro, nella traduzione dei testi normativi in lingue diverse da quella originaria. Emblematico è il caso del regolamento europeo 2024/900 sulla «pubblicità politica»;²⁹ termine, questo, che nel nostro Paese non è consueto, mentre si è soliti parlare di propaganda, di campagna elettorale o, più recentemente, di comunicazione politica.³⁰

La questione non è soltanto terminologica. Il testo normativo unionale mette a nudo fenomeni che abbiamo tutti sotto i nostri occhi ma che stentiamo a vedere con lenti aggiornate e con sano realismo, sicché diviene utile trovare un modo condiviso per nominarli e con ciò, al tempo stesso, distinguerli.

Abbinato all'aggettivo “politica”, il termine “pubblicità” in questo senso evoca l'idea della persuasione traguardata anche solo in sé e per sé, non quella dell'informazione per un ottimale dibattito di opinione pubblica e di conseguente ragionata persuasione, secondo il modello democratico in purezza.

29 In tema cfr. S. ESKENS, *The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy*, in *Computer Law & Security Review*, 2025; C. ACOCELLA, *Il sistema di enforcement della disciplina in materia di pubblicità politica: le autorità competenti e le sanzioni*, in *Ambientediritto*, 2025; E. CATERINA, *Verso il nuovo regolamento Ue in materia di pubblicità politica: mercato delle idee o della propaganda?* in *Quad. cost.*, 2024; E. STELLA, *La disciplina in materia di pubblicità politica del regolamento (Ue) 2024/900*, in *Eurojus*, 2024.

30 Cfr. A. PAPA, *Disintermediazione dell'informazione e della comunicazione politica nelle democrazie digitali*, in *Federalismi.it*, 2025; U. VOLLI, *Problemi*, cit..

L'evolversi delle tecniche psicologiche e comunicative fa emergere un *quid novi*, cui finalmente giungiamo a dare un nome nelle leggi: la pubblicità politica.

Il regolamento europeo ne fornisce opportunamente una definizione. Sinteticamente, essa comprende: le attività di preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio fornito normalmente dietro retribuzione o in una campagna politica, a favore o per conto di un attore politico, che possa e sia inteso ad influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare. Restano al di fuori tanto la comunicazione istituzionale,³¹ purché genuina, quanto l'espressione del pensiero politico, anche in dibattiti pubblici, non legata a servizi remunerati o sponsorizzati.

Si può dunque constatare una contaminazione del mondo della politica e delle istituzioni, da parte della pubblicità commerciale, resa evidente dal regolamento anche nella parte in cui esso estende la propria portata applicativa financo alla pubblicità commerciale che possa influenzare o sia intesa ad influenzare l'esito di un'elezione o un referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare.

Due profili meritano già a questo punto una sottolineatura. Vi è un *continuum* (non una distinzione di campo) fra la pubblicità politica e quella commerciale; l'una e l'altra richiedono l'attenzione del legislatore per la loro incidenza non solo sulla conquista nel consenso sotto il profilo elettorale in senso lato, ma anche sui processi propriamente istituzionali, come la formazione di leggi e regolamenti, cui appare facile a questo punto equiparare, sul piano strutturale e funzionale, anche le scelte amministrative, in special modo se di carattere generale (benché non specificamente menzionate dal regolamento in esame).

L'ampia serie di "considerando" che precedono l'articolato normativo si apre con la constatazione dell'esistenza di un mercato dei servizi di pubblicità politica, fatto di consulenti, agenzie pubblicitarie, piattaforme, imprese di pubbli-

31 Sul tema possono vedersi, fra l'altro, i vari contributi in A. LOVARI, D. GERMANI (cur.), *Ibridazioni comunicative: istituzioni, politica e media nell'ecosistema digitale*, Cagliari, 2025 ed il volume monografico della *Riv. Trim. di Scienza dell'Amm.*, edito nel 2015 proprio sul tema della comunicazione istituzionale, nonché L. CORCHIA, *La comunicazione istituzionale. Dalle riforme degli anni Novanta alla legge 150/2000*, ne *Il trimestrale del laboratorio*, 2016, 7; A. LA SPINA, *La comunicazione pubblica*, in *Nuova informazione bibliografica*, 2007, 499 ss.

che relazioni, *influencer*, analisti, *data broker*. La riconduzione di queste attività al mercato ed ai servizi, sottoposti al corrispondente regime previsto dal Trattato, è esplicita.

Nel contempo il regolamento riconosce l'obiettivo legittimo della trasparenza, in quanto (letteralmente) non è sempre facile per i cittadini riconoscere i messaggi di pubblicità politica ed esercitare i diritti democratici in maniera consapevole. Ciò si deve, sempre secondo i primissimi "considerando", a fattori come la crescente sofisticatezza della disinformazione, la diversificazione degli attori, la rapida evoluzione delle nuove tecnologie, l'accresciuta diffusione della manipolazione delle informazioni e delle interferenze nei nostri processi normativi ed elettorali democratici.

Ciò che si vuole ottenere con la normativa in esame è un regime per effetto del quale gli interessati sono messi in condizione di capire varie cose: quando ci si trova in presenza di un messaggio di pubblicità politica; quali sono l'entità della spesa e la fonte del finanziamento, nonché gli eventuali sponsor; l'eventuale campagna politica nella quale il messaggio si inserisce; l'eventuale utilizzo di tecniche di *targeting* e di consegna del messaggio. Diviene obbligatoria una sorta di "etichettatura" dei messaggi (indubbiamente evocativa di quella dei prodotti tangibili, con cui abbiamo forse maggiore consuetudine) e, addirittura, è istituito un registro pubblico europeo di tutti i messaggi di pubblicità politica *online*, ciascuno con il corredo delle informazioni richieste, le quali nel contempo devono essere accessibili a ricercatori abilitati, giornalisti, organizzazioni della società civile, osservatori elettorali riconosciuti, onde sostenere i loro rispettivi ruoli nel processo democratico. Il quadro si completa con obblighi di rendicontazione annuale in capo agli editori di pubblicità politica.

Si aggiunge una consistente e dettagliata serie di previsioni sulle forme del consenso e sull'utilizzo di dati personali del destinatario della pubblicità politica, anche per la profilazione comportamentale ed altre analisi, nonché sui trattamenti dei dati capaci di generare un impatto specifico e negativo sui diritti e le libertà fondamentali delle persone, fra cui il diritto di essere trattate in modo equo e paritario, non essere manipolate, ricevere informazioni obiettive, farsi un'opinione, prendere decisioni politiche ed esercitare il diritto di voto. L'obiettivo dichiarato è

di evitare una negativa incidenza sul processo democratico, dovuta alla frammentazione del dibattito politico e su importanti questioni sociali, tramite la comunicazione selettiva e, in ultima analisi, la manipolazione.

Il regolamento indica in modo non particolarmente accurato la propria base giuridica. *In limine* esso richiama le norme del Trattato relative alla protezione dei dati personali (art. 16), che si è visto costituire però una soltanto delle tematiche implicate, nonché le norme sul ravvicinamento delle legislazioni (art. 114). E' altresì specificata la finalità di evitare che eventuali regimi nazionali fra loro diversi possano dissuadere i prestatori di servizi di pubblicità politica dall'offerta transfrontaliera.

Appare tuttavia difficile sottrarsi all'impressione che né la tutela della riservatezza in sé, né la libertà di prestazione dei servizi vadano al cuore del problema, specie a fronte di chiari enunciati, insiti nel regolamento, sulla necessità di garantire il buon funzionamento del sistema democratico ed una libera autodeterminazione dei cittadini che ne costituisce un aspetto irrinunciabile.

Più precisamente si legge, ancora nell'atto normativo di cui trattasi, che la pubblicità può essere un vettore di disinformazione, specie se non ne è esplicitata la natura politica o se proviene da *sponsor* esterni all'UE o se è oggetto di tecniche di *targeting*. Ragione per cui è indicata la necessità di un livello elevato di trasparenza, anche per sostenere un dibattito politico e campagne politiche equi ed aperti, per combattere la manipolazione dell'informazione e le interferenze. Il regolamento diviene quindi esplicito nel precisare ulteriormente che esso mira a garantire che la prestazione di servizi di pubblicità politica avvenga nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Nell'insieme il quadro non appare del tutto nitido. Temi come quello della protezione dei dati personali (certamente coinvolta, specie nelle forme più sofisticate di *marketing* politico, poste in essere mediante piattaforme *online*) e quello della libertà di prestazione dei servizi sembrano fornire una sorta di pretesto o di spunto per un'operazione normativa in realtà di ben maggiore portata, che mira alla salvaguardia della democrazia, sia pure per il tramite della protezione dei connessi diritti fondamentali dei cittadini e degli operatori economici.

Non interessa qui approfondire ulteriormente gli interrogativi in ordine alla reale base giuridica di una normativa siffatta. Piuttosto preme osservare come

l'esigenza di una regolamentazione giuridica di ciò che sul piano comunicativo spontaneamente prende forma nell'agone politico (inteso senso lato), con una finalità di conservazione della democrazia e del funzionamento dei pubblici poteri come siamo (ancora) abituati a considerarli, si è ora manifestata chiaramente al livello normativo europeo. Anche se l'impianto delle disposizioni normative accolte nel regolamento si rivela, per ora, molto prudente in tal senso.

La ricetta (si consenta questo termine) è individuata nell'assunto che una pubblicità politica trasparente aiuti l'elettore e gli individui in generale a capire meglio quando si è in presenza di un messaggio propagandistico, per conto di chi è fatta quella pubblicità e come e perché essi siano divenuti *target* di un prestatore di servizi pubblicitari. Tanto basterebbe, pare di intendere, a porre il destinatario nelle condizioni (o in condizioni migliori) affinché egli possa compiere scelte informate.

In base a questa ricetta il regolamento non va quindi a toccare il contenuto della pubblicità politica. Il che non appare particolarmente persuasivo ma riflette alquanto evidentemente le già svolte osservazioni riguardo al tema delle basi giuridiche.

Il disegno appare rigido, tanto che, a tutela del mercato dei servizi, il descritto approccio dovrebbe dare vita ad un quadro pienamente armonizzato. Gli Stati membri non dovrebbero mantenere né adottare nel loro diritto nazionale disposizioni sulla trasparenza della pubblicità politica divergenti da quelle stabilite nel regolamento in esame, delle quali si è appena dato sommariamente conto. La piena armonizzazione degli obblighi di trasparenza e dei connessi obblighi di diligenza, si legge ancora, è preordinata ad aumentare la certezza del diritto e ridurre la frammentazione degli obblighi cui sono soggetti i prestatori di servizi in ambito di pubblicità politica. Anche se, non può mancarsi di annotare, non assicura senz'altro un accettabile funzionamento dell'opinione pubblica e dei congegni democratici secondo la concezione classica di essi.

Sembra fare capolino una piena armonizzazione preordinata a dare priorità alla libertà economica inerente ai servizi, rispetto ad un ambito disciplinare ed a tematiche di certo non soltanto (forse neppure principalmente) economico-mercantili e gravidi di riflessi sui diritti fondamentali e sul funzionamento stesso delle

istituzioni democratiche.

Risulta quindi prezioso il chiarimento, anch'esso esplicito nel regolamento, secondo cui questo intende limitarsi ad armonizzare le norme sulla trasparenza e sugli obblighi di diligenza per la prestazione dei servizi di pubblicità politica, nonché quelle sul *targeting* e la consegna dei messaggi pubblicitari, mentre non è volto a pregiudicare il contenuto dei messaggi di pubblicità politica, né le norme dell'Unione o degli Stati membri che disciplinano aspetti relativi alla pubblicità politica diversi da quelli contemplati. Quindi non incide, per esempio, sulle norme relative alla conduzione ed al finanziamento delle campagne elettorali, compresi i divieti e le restrizioni generali imposti alla pubblicità politica durante determinati periodi; sui cosiddetti periodi di silenzio; sulle donazioni; sui divieti relativi all'uso della pubblicità commerciale a fini di campagna elettorale. Come già detto, restano escluse dall'ambito dell'armonizzazione anche le fattispecie non riconducibili a servizi a pagamento e così il novero delle opinioni politiche espresse nei media o a titolo personale, purché in assenza di un pagamento o altra remunerazione anche quanto alla preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione o diffusione.

Così precisato il perimetro dell'armonizzazione, si può dire che permanga uno spazio non irrilevante per eventuali venture discipline normative più direttamente orientate, in funzione pro-democratica, ai contenuti della comunicazione politica o politicamente rilevante (nell'epoca della rappresentazione che, come detto, tende a sostituire la rappresentanza e dell'immagine che progressivamente oscura la competenza); purché non in contrasto con i diritti fondamentali inerenti alla libertà di opinione e parola, di espressione e di informazione, come da tradizioni costituzionali, che lo stesso regolamento richiama in modo espresso, nonché con la libertà dei media.

Riguardo a queste libertà, che il regolamento individua come pietre angolari di un vivace dibattito democratico, il medesimo richiama l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali, con le libertà di opinione politica, di ricevere e comunicare informazioni politiche e di condividere idee politiche, nonché l'art. 52 relativo alle possibili limitazioni, necessarie e giustificate dal perseguimento di un legittimo interesse pubblico ed ossequiose dei principi generali del diritto dell'Unione, quali la proporzionalità e la certezza del diritto.

In sintesi, il regolamento europeo sulla pubblicità politica mostra l'assoluta attualità del problema dato dall'incidenza delle tecniche odierne volte a catturare il consenso politico anche tramite manipolazione ed anche al costo (o addirittura con lo scopo) di rendere mero simulacro il dibattito pubblico o di opinione pubblica, con l'effetto di trasfigurare completamente la democrazia senza la complicazione di rinnegarla in modo aperto ma giungendo ad un risultato analogo.

Il regolamento affronta solo in parte il problema, nei limiti delle sue basi giuridiche non completamente "centrate" rispetto ad esso, in particolare senza entrare nel merito di una serie di aspetti di metodo e di contenuto della comunicazione politica, i quali restano impregiudicati ed alla portata di eventuali normative ulteriori nei singoli Paesi dell'Unione, salvi il limite dei diritti e delle libertà fondamentali ed i relativi "controlimiti", che rappresentano la vera sfida, come ci si appresta a dire.

2.2. Il regolamento europeo sui servizi digitali

Quest'ultimo tema, relativo propriamente ai contenuti, era stato già affrontato in precedenza dal regolamento europeo 2022/2065,³² incentrato in via generale sulla disciplina dei servizi cd. intermediari del mondo digitale (anche in questo caso per contribuire al corretto funzionamento del mercato interno tramite norme armonizzate, oltre che ad un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile che faciliti l'innovazione e in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta siano tutelati in modo effettivo).

Questo regolamento individua una serie di contenuti propriamente illegali rispetto ai servizi digitali (ad esempio l'incitamento all'odio o al terrorismo; la discriminazione; la pedopornografia; il cyberbullismo; la vendita di determinati

³² In tema possono vedersi, fra gli altri, L. OLIVERI, *Poteri delle piattaforme e private enforcement: riflessioni sull'art. 54 del Digital Services Act*, in *NLCC*, 2025, 749; D. SARMIENTO, S. IGLESIAS SÁNCHEZ, *La Regulación Europea de Los Contenidos en la Red: El Reglamento de Servicios Digitales*, Bogotà, 2025; H. SCHMIDT, *Goldilocks and the three laws – Competition law, the Digital Markets Act, and the Digital Service Act: Regulation of online safety*, in *Common Market Law Review*, 2025; AA.VV., *Piattaforme e content moderation*, vari contributi, in *Giur. It.*, 2024, 440; B. GRAZZINI, *Piattaforme e content moderation - Fake news e disinformazione*, in *Giur. It.*, 2024, 491; M. STUCCHI, *DSA: le nuove regole per le piattaforme online*, in *Dir. industr.*, 2024, 270; S. HEIDEBRECHT, *Platform Accountability in the European Union: The Cases of Data Protection and Digital Service Regulation*, in *Pol. Eur.*, 2024, 142.

prodotti; la violazione del diritto d'autore, ecc.) e detta regole corrispondenti.

Inoltre, dichiaratamente per preoccupazioni di interesse pubblico, esso prevede anche taluni obblighi specifici a carico delle cd. piattaforme *online* di dimensioni molto grandi, in ragione del ruolo ch'esse rivestono nel facilitare ma anche nell'influenzare fortemente il dibattito pubblico, anche attraverso la diffusione al pubblico di informazioni, opinioni e idee e nell'influenzare il modo in cui i destinatari ottengono e comunicano informazioni online.

Ai fornitori di tali piattaforme è richiesto di valutare i rischi sistemici derivanti dalla progettazione, dal funzionamento e dall'uso dei loro servizi, nonché dai potenziali abusi da parte dei destinatari dei servizi ed è imposto l'obbligo di adottare opportune misure di attenuazione nel rispetto dei diritti fondamentali.

In quest'ottica sono individuare quattro categorie di rischi sistemici, una delle quali riguarda specificamente gli effetti negativi, reali o prevedibili, sui processi democratici, sul dibattito civico e sui processi elettorali, nonché sulla sicurezza pubblica. Secondo i "considerando" del regolamento, si tratta qui necessariamente di informazioni non illegali ma comunque legate a contenuti fuorvianti o ingannevoli, compresa la disinformazione.

Ai gestori delle piattaforme è richiesta l'adozione di non meglio specificate misure necessarie per attenuare con diligenza i rischi sistemici individuati nelle valutazioni del rischio, nel rispetto dei diritti fondamentali, entro i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità e con particolare attenzione all'impatto sulla libertà di espressione.

Come si può notare, a fronte di un'analoga finalità di interesse pubblico, data dalla tutela della genuinità del dibattito di opinione pubblica e dal contrasto alla disinformazione, l'approccio qui è in parte diverso.

Non si fa leva, fondamentalmente, sull'autoprotezione dei destinatari di insidiose tecniche di comunicazione politicamente rilevanti (come si è visto a proposito dell'altra fonte, esaminata nel precedente paragrafo), ma si opera piuttosto nel senso di limitarle, ancorché soltanto rispetto alle piattaforme online di dimensioni molto grandi – per la particolare significatività del loro impatto – e tramite valutazioni e misure corrispondenti poste a carico dei gestori di esse, nel quadro della proporzionalità e nel rispetto della libertà di espressione.

2.3. La direttiva europea sul greenwashing

La libertà di autodeterminazione, perseguita tramite un regime giuridico della pubblicità (in senso lato), riguarda non solo il cittadino contemplato nella sua dimensione di partecipante al funzionamento del sistema democratico e di elettore, ma anche propriamente il consumatore, al cospetto dei rischi di manipolazione dovuti a tecniche utilizzate per il *marketing*, la pubblicità e la vendita dei prodotti sul mercato.

Il tema fondamentale – in ultima analisi della libertà, dell'autodeterminazione e di una solidarietà sociale incompatibile con livelli eccessivi di opportunismo, a fronte dello strapotere assunto da ciò che in senso molto ampio si può definire il moderno volto della comunicazione – appare essere il medesimo. L'ambientazione del tema in parte cambia, perché il consumatore è *homo oeconomicus* più che *civis* o *homo politicus*.

Ma nel nostro caso di studio, con la direttiva 2024/825,³³ i due profili si intrecciano e si sovrappongono in un modo nuovo e peculiare, in ragione del fatto che il *greenwashing* fa leva non già su motivazioni meramente economiche e private del consumatore, quanto piuttosto su ideali che si connettono alla sfera politica ed istituzionale. Il *greenwashing* si rivolge al consumatore parlando al *civis* che è in lui. Ciò perché tende ad intercettare ed influenzare le scelte di consumo facendo credere al consumatore che una certa impresa e/o un certo prodotto abbiano determinate caratteristiche o meriti sul terreno della sostenibilità e della tutela ambientale. Temi, dunque, che costituiscono i pilastri fondamentali della politica ambientale dell'Unione, la quale per i propri obiettivi si basa (non solo sull'impiego dell'autorità, secondo lo schema *command and control* ma anche)

33 In tema cfr. C. GALLI, A. RAINONE, *La Direttiva "greenwashing": un common ground per la sostenibilità in Europa*; in *Dir. industr.*, 2025, 13; S. HILL e altri, *Testing the greenwashing assessment framework*, in *Ecology and Society*, 2025; D. BEVILACQUA, *Il greenwashing e la tutela dei consumatori*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2024, 448; B. KEIRSBILCK, *Empowering Consumers for the Green Transition: Overview of Directive (EU) 2024/825*, in *EuCML*, 2024; D. MARKHAME altri, *Greenwashing: a proposal to restrict its spread*, in *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 2024; M. C. REALE, *Comunicare l'impegno per l'ambiente: le nuove regole europee contro il greenwashing*, in *Sociol. Dir.*, 2024; S. CIACCHI, *The newly-adopted Corporate Sustainability Due Diligence Directive: an overview of the lawmaking process and analysis of the final text*, in *ERA-Forum*, 2024.

sulla leva motivazionale del “direzionamento” dei flussi di spesa e di investimento privati e quindi anche sulle scelte del consumatore. Per questa via il rischio della manipolazione del consumatore tramite il *greenwashing* diviene un tema anche di estremo interesse (di effetto utile, in un certo senso) per il corretto funzionamento delle politiche pubbliche e quindi dell'attività propriamente istituzionale.

Non a caso l'*incipit* della direttiva, nei “considerando” che ne precedono l'articolato, si incentra sulla finalità non soltanto di contribuire al corretto funzionamento del mercato interno, sulla base di un livello elevato di protezione dei consumatori e dell'ambiente, ma anche di compiere progressi nella transizione verde. Si intendono cioè introdurre nella normativa unionale in materia di consumatori norme specifiche volte a contrastare le pratiche sleali che ingannano i consumatori ed impediscono loro di compiere scelte di consumo sostenibili. In questa prospettiva le asserzioni ambientali, ossia ciò che le imprese affermano riguardo a sé ed ai prodotti devono essere eque, comprensibili ed affidabili, da un lato per consentire agli operatori economici di trovarsi su di un piano di parità e, dall'altro lato, per permettere ai consumatori (se lo vogliono, ma il potenziale in tal senso è innegabile) di scegliere prodotti che siano effettivamente migliori per l'ambiente rispetto a prodotti concorrenti. Così si intende esplicitamente incoraggiare la concorrenza in modo da condurre a prodotti più ecosostenibili, con conseguente riduzione dell'impatto negativo sull'ambiente. La novità non è ovviamente costituita dal fatto che vi siano disposizioni volte al contrasto delle pratiche commerciali ingannevoli, ma è invece insita, in modo alquanto evidente, nell'abbinamento di questa (tradizionale) tematica ai nuovi obiettivi ambientali dell'Unione nel quadro del *Green Deal*.

E' utile una breve rassegna delle principali disposizioni dettate in tal senso dalla direttiva.

Caratteristiche ambientali dei prodotti possono essere quelle relative al tema del contributo alla transizione verso la neutralità delle emissioni di carbonio o la neutralità climatica; oppure quelle che riguardano gli aspetti relativi alla circolarità dei prodotti, quali la durabilità, la riparabilità, la riciclabilità. Sul piano sociale, che la direttiva considera e valorizza parallelamente a quello ambientale (in un'ottica riconducibile agli obiettivi di sviluppo sostenibile fatti propri dall'Agenza 2030), vengono in rilievo le caratteristiche di un prodotto lungo tutta la sua

catena del valore, ad esempio riguardo all'equità delle condizioni di lavoro della forza-lavoro interessata su piano salariale, della sicurezza, della protezione sociale, del dialogo sociale, della parità di trattamento, ecc.

In questo caso l'impostazione della normativa europea è nel senso di perseguire più direttamente l'equità e l'attendibilità delle asserzioni riguardanti le caratteristiche o le performances ambientali (e sociali) delle imprese e dei prodotti, con una ricca serie di divieti qui di seguito sintetizzati per sommi capi.

Essi riguardano, innanzitutto, le asserzioni ambientali, ad esempio relative al clima che, valutate caso per caso, non risultano corroborate da impegni e obiettivi chiari, oggettivi, pubblicamente accessibili e verificabili, fissati dall'operatore economico e definiti in un piano di attuazione dettagliato e realistico, il quale indichi in quale modo gli obiettivi medesimi saranno conseguiti e che stanzi risorse a tal fine. Non è tutto, perché la direttiva pretende altresì verifica delle asserzioni da parte di un esperto terzo, indipendente dall'operatore economico, esente da conflitti di interesse e dotato di esperienza e competenza in materia ambientale, incaricato anche di monitorare i progressi compiuti nel tempo. I risultati devono essere a disposizione al pubblico.

A questo si aggiunge uno sforzo normativo nel senso dell'individuazione di tipi di pratiche di *greenwashing* sleale, come tali vietate.

Si tratta, ad esempio:

- della pratica, parzialmente ingannevole (ma tanto basta), consistente nel pubblicizzare come vantaggi, per i consumatori, caratteristiche che sono irrilevanti e non direttamente connesse ad alcuna qualità dell'impresa o del prodotto specifico, che potrebbero tuttavia indurre i consumatori a credere ad una maggiore vantaggiosità per l'ambiente o la società, rispetto ad altri prodotti di imprese concorrenti;

- di forme di pubblicità comparativa non accompagnate da adeguate informazioni ai consumatori sul metodo di raffronto impiegato (oggettività del raffronto, medesima funzionalità dei prodotti comparati, scelta di un metodo comune e di assunti comuni per il raffronto, comparazione di caratteristiche rilevanti e verificabili dei prodotti) e delle misure adottate per mantenere aggiornate le informazioni;

-dell'esibizione di marchi di sostenibilità non stabiliti da autorità pubbliche o non basati su un sistema di certificazione il cui funzionamento sia conoscibile dal pubblico e che soddisfi condizioni minime di trasparenza e credibilità, compresa l'esistenza di un controllo obiettivo ad opera di un terzo competente ed indipendente;

- di asserzioni ambientali generiche (come quelle di: ecocompatibile, verde, ecologico, amico della natura, rispettoso dell'ambiente/del clima, biodegradabile, a base biologica ecc.), fatte in assenza di un'eccellenza riconosciuta alle prestazioni ambientali pertinenti; eccellenza da valutarsi in coerenza con le corrispondenti normative (sicché, ad esempio, un'affermazione di efficienza energetica potrebbe essere ammessa in presenza di prestazioni ambientali conformi al regolamento 2017/1369, mentre un'affermazione di biodegradabilità non potrebbe essere formulata sulla base dell'eccellenza riconosciuta ai prodotti dal regolamento 66/2010, se non vi sono requisiti di biodegradabilità nei criteri specifici relativi all'Ecolabel concernenti il prodotto di cui trattasi);

- di asserzioni ambientali concernenti il prodotto nel suo complesso o l'attività dell'operatore economico nel suo complesso, quando in realtà riguardano soltanto un determinato aspetto del prodotto o un elemento specifico non rappresentativo dell'attività dell'operatore economico (ad esempio la pubblicità di un prodotto qualificato come realizzato con materiale riciclato, mentre solo l'imballaggio presenta tale caratteristica o l'asserzione che possa lasciare intendere l'impiego di sole fonti rinnovabili, mentre l'operatore economico utilizza anche combustibili fossili);

-di asserzioni basate sulla compensazione dei gas ad effetto serra, nelle quali si sostiene o si lascia intendere (con varie possibili formulazioni) che un prodotto (un bene o un servizio) ha impatto neutro, ridotto o positivo in termini di emissioni di gas serra, se le asserzioni medesime non si basano sull'impatto dell'effettivo ciclo di vita del prodotto in questione e riposano, invece, sulla compensazione delle emissioni di gas-serra al di fuori della catena di valore del prodotto, che è cosa diversa e non equivalente; fermo restando che è legittimo pubblicizzare investimenti ambientali, compresi i progetti sui crediti di carbonio, purché con informazioni non ingannevoli;

- della pratica di presentare requisiti (ad esempio l'assenza di una certa sostanza chimica) imposti per legge sul mercato dell'Unione a tutti i prodotti appartenenti ad una categoria, compresi quelli importanti, come se si trattasse di un tratto distintivo dell'offerta dell'operatore economico.

Una nutrita serie di ulteriori fattispecie si legano al divieto di pratiche e correlative asserzioni o forme di pubblicità, nella prospettiva del perseguimento della durabilità dei prodotti ed all'obiettivo dell'economia circolare, anche con obblighi informativi specifici in favore dei consumatori (ad esempio il non comunicare che un dato aggiornamento di un software inciderà negativamente sul funzionamento di beni che comprendono elementi digitali o sull'uso di contenuti o servizi digitali; la promozione di beni che contengono una caratteristica introdotta per limitarne la durabilità; l'indurre il consumatore a sostituire o reintegrare materiali di consumo del prodotto prima di quanto sarebbe necessario per ragioni tecniche; ecc.), nonché alla promozione della durabilità dei beni e delle correlative garanzie commerciali, alla promozione della riparabilità, alle opzioni per servizi di consegna rispettosi dell'ambiente.

2.4. Brevi considerazioni di raffronto

Come si vede, nella direttiva esaminata da ultimo, l'obiettivo di proteggere la libera autodeterminazione del destinatario di forme di pubblicità potenzialmente manipolative (*greenwashing*) è perseguito con una tecnica e con strumenti alquanto diversi da quelli emersi, in precedenza, dall'esame del regolamento sulla pubblicità politica. Lo è in via assolutamente diretta, mediante la disciplina dei contenuti della pubblicità o comunicazione e l'individuazione di fattispecie illecite perché sleali.

Il regolamento sulla pubblicità politica postula una robusta capacità autoprotettiva del cittadino e dell'elettore. La salvaguardia dell'effettiva libertà di informazione (passiva), di pensiero e di partecipazione democratica alla vita politica dovrebbe passare per la mera possibilità offerta al cittadino di individuare agevolmente la pubblicità politica come tale, di conoscere i soggetti, i flussi finanziari ed i contesti politici di riferimento e delle tecniche di *targeting* impiegate, indipendentemente dal contenuto dei messaggi e degli stimoli ai quali il destinatario viene sottoposto.

La direttiva sul *greenwashing* invece, postula un consumatore incapace di autoprotettersi anche di fronte ad informazioni commerciali il cui carattere potenzialmente decettivo o almeno non senz'altro efficace è alquanto evidente; al punto che la sua tutela è affidata alla disciplina dei contenuti del messaggio o della stimolazione di cui è destinatario (analogo è l'impostazione del regolamento sui servizi digitali, ancorché più sfumata).

La persona coinvolta nelle delineate vicende è però la stessa. E' ritenuta tendenzialmente consapevole e capace di difendersi e ragionare, quando si tratta di politica, ed invece in balia assoluta di forme anche maldestre di manipolazione, quando si tratta di consumo.

Così non può essere ed occorre ammettere la discrasia, anche se sono individuabili le ragioni che la determinano.

Rispetto alla pubblicità politica l'Unione dispone di una base giuridica meno diretta e chiara; il *greenwashing* invece si presta ad essere colpito nel quadro della politica ambientale comune e della prevista integrazione orizzontale di essa in tutti gli altri settori.

Inoltre le libertà personali inerenti all'informazione ed alla partecipazione alla sfera politica sono tradizionalmente tutelate in modo più forte, rispetto alle libertà economiche, nelle tradizioni di molti Paesi membri dell'Unione ed oggi, dopo il *Green Deal*, quanto meno le esigenze della politica ambientale possono pacificamente concorrere a limitare e conformare le libertà economiche stesse.

Correlativamente, in termini di Costituzione italiana, mentre il divieto di certe pratiche comunicative nell'ambito dei mercati può risultare riconducibile alle disposizioni dell'innovato art. 41 della Carta, manca una norma formulata in modo corrispondente con riguardo alle pratiche comunicative di carattere politico.

Non è un caso e non è necessariamente un male, ma è forse giunto il tempo di approfondire l'argomento con una visuale aggiornata, che tenga conto dell'enorme evoluzione intervenuta nei campi della politica, della comunicazione e, anche per inevitabile riflesso, del funzionamento delle istituzioni.

La domanda a cui rispondere è se, quanto meno a livello di legislazione nazionale, si possa oggi pensare, per fronteggiare adeguatamente minacce alla democrazia, chiaramente delineate tanto dagli studiosi quanto ormai anche dal di-

ritto unionale, con i loro effetti pregiudizievoli sul funzionamento dell'amministrazione pubblica, di cui si è detto, all'introduzione di discipline più specifiche e mirate sulla pubblicità e sulla comunicazione politica, in una direzione che quanto meno si avvicini al modello che è stato accolto dalla direttiva europea sul *greenwashing*.

3. L'incidenza delle libertà di manifestazione del pensiero e di comunicazione sul tema della ricerca

S'impone, a questo punto, una breve riflessione sulle possibili obiezioni e/o comunque sui limiti che un'ipotesi come quella formulata in conclusione del precedente paragrafo potrebbe incontrare. Il che conduce ad affrontare, a questo proposito, il tema delle libertà di manifestazione del pensiero e di espressione.³⁴

Trattandosi di uno dei capisaldi dei sistemi democratici (pietra angolare dell'ordine democratico o fondamento della democrazia, nelle parole della Corte costituzionale³⁵), la produzione scientifica e giurisprudenziale in tema è sconfinata

34 Sottolinea M. LUCIANI, *Libertà di espressione e pluralismo politico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it, 2025, che all'originaria non coincidenza fra la libertà di manifestazione del pensiero, consacrata dalla Costituzione italiana, e la libertà di espressione, riconosciuta dalla CEDU, per via giurisprudenziale si è venuta sostituendo una sostanziale equivalenza delle due formule. Già alcuni anni prima A. CARDONE, *L'incidenza della libertà d'espressione garantita dall'art. 10 C.e.d.u. nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Oss. Fonti*, 2012, aveva dato conto della diversa impostazione sottesa alle due Carte e, tuttavia, del progressivo ridimensionamento della distanza, grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale. In generale sulla libertà di espressione in rapporto al funzionamento del meccanismo democratico di creazione della comunità a partire dagli individui cfr., fra l'altro, A. OSTI, M. DELLA MALVA, *Libertà di espressione e forme moderne di censura*, Torino, 2025; M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, 2019; C. CARUSO, *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, Bologna, 2013. Sull'art. 21 Cost. possono vedersi, fra i tanti, A. VALSTRO, *Art. 21*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I, 451 ss.; A. LOIODICE, *Libertà di comunicazione e principi costituzionali*, in G. Santaniello – R. Zaccaria (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. xxviii, .3. Sull'art. 10 della CEDU si possono richiamare, ad esempio; R. SAPIENZA, *Libertà di espressione e limiti convenzionali: il difficile bilanciamento*, in A. DI STASI, *CEDU e ordinamento italiano*, 2020, 767 ss.; A. CARDONE, *L'incidenza*, cit., A. CARDONE, M. ORTHEIMER, *Art. 10*, in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (cur.), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, 2012, 398 ss..

35 In tal senso, rispettivamente, le sentenze nn. 84/1969 e 172/1972; in dottrina, fra i tanti, A. LAMBERTI, *Libertà*, cit., 876.

ta. Non avrebbe senso tentare qui di darne conto organicamente anche solo in sintesi.

Piuttosto vale la pena di soffermarsi su alcuni aspetti fondamentali, più pertinenti rispetto al discorso.

La già evocata importanza di queste libertà e la loro decisiva concorrenza a determinare il contenuto essenziale degli ordinamenti democratici del nostro tempo inducono a non sviluppare la riflessione verso il binario di una qualche forma di limitazione o sacrificio di esse, sull'altare dell'efficietismo funzionale delle istituzioni o, peggio, di una qualche concezione dell'identità nazionale.

Il percorso di studio qui proposto è tutt'altro.

Si tratta di verificare se alcune delle forme oggi assunte dalla pubblicità e dalla comunicazione con rilevanza politica – e quanto ne consegue in termini di ormai chiaramente tematizzata disinformazione e manipolazione – siano incondizionatamente riconducibili alle libertà fondamentali di espressione del pensiero e di informazione o se, invece, il nucleo irrinunciabile di queste libertà nell'ambito della democrazia consenta, o addirittura (paradossalmente) imponga, di avviare percorsi per la tracciatura di nuovi limiti e regole di esercizio delle libertà stesse, nel tentativo di concorrere sul piano normativo a dare vita ad un ambiente nel quale un cittadino non necessariamente avveduto, esperto e smalzato, possa comprendere almeno approssimativamente le dinamiche politiche e sociali e partecipare ad esse in modo attivo, libero e consapevole.

Nell'enorme mole e varietà di studi e pronunce sulle libertà in questione tende marcatamente a prevalere un diverso filone, legato al tema dei limiti imposti nei confronti dei cittadini e dei cd. “cani da guardia” (organizzazioni non governative, giornalisti, ricercatori, blogger, ecc.) nelle loro manifestazioni di pensiero, espressioni, comunicazioni essenzialmente critiche verso i pubblici poteri ed i titolari di cariche connesse.³⁶ Non è questo l'approccio di interesse ai nostri fini.

La relativa novità dei temi qui trattati, o comunque della prospettiva assunta nel relativo esame, sembra consentire di sondare, alla ricerca di limiti “opposti”, cioè applicabili in particolare alla comunicazione di coloro che sono al potere o che si candidano ad assumerlo, un approccio non completamente tradizio-

³⁶ Vedasi, ad esempio, la *Guida sull'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, rinvenibile sul sito della Corte EDU.

nalista alle libertà fondamentali, rivolto peraltro a vivificarle nel mutato contesto storico e mediatico di riferimento.

Malgrado la riconosciuta sacralità delle libertà in questione, e con estreme cautele, non sono comunque del tutto interdette limitazioni. Si pensi al contrasto ai discorsi d'odio,³⁷ oppure all'incitazione alla commissione di reati o, ancora, all'apologia del razzismo, ecc.. La base giuridica dei limiti a queste pratiche è comunemente individuata nella stessa Costituzione (nell'art. 21 e più in generale nella sistematica della Carta, che impedisce di considerare la libertà di espressione isolatamente dagli altri diritti ed interessi costituzionali)³⁸ e nell'art. 10.2 della CEDU, che contempla in effetti restrizioni di fonte legale alla libertà di espressione, a presidio di una serie di interessi protetti (la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale, la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, la garanzia dell'autorità e dell'imparzialità del potere giudiziario), ancorché con il vincolo dell'interpretazione restrittiva e dell'osservanza rigorosa del cd. *three-part test* incentrato sui requisiti di previsione legale dei limiti alla libertà di espressione, di orientamento dei medesimi ad uno scopo legittimo e di necessità entro una società democratica³⁹.

L'evolversi e l'ampliarsi delle tecniche e degli "spazi" di comunicazione, grazie alla rete, ai *blog*, ai *social media* lascia intravedere aspetti e dimensioni ulteriori, incentrati su forme di abuso della libertà di espressione, come si è ritenuto nel caso della cd. *cancel culture*.⁴⁰

E' stato autorevolmente sostenuto e può ritenersi acquisito che, in generale, le democrazie si difendono riconoscendo e invece non limitando la libertà di espressione.⁴¹ Eppure non esiste una libertà di espressione cieca ed assoluta, do-

37 Cfr. F. CASAROSA, *Libertà di espressione e contrasto ai discorsi d'odio*, *Handbook sulle tecniche di interazione giudiziale nell'applicazione della Carte dei diritti fondamentali dell'UE*, in www.cjc.eui.eu (Centre for judicial cooperation).

38 In tema, e con ampi riferimenti, cfr. M. LUCIANI, *Libertà*, cit., 11 s.

39 Per i principali riferimenti alle sentenze della Corte e.d.u. in tal senso sia consentito di rinviare alla guida del Consiglio d'Europa, *Limiting the use of criminal law to restrict freedom of expression*, 2025.

40 Cfr. L. LA VIA, *Diritto alla libertà di espressione e i suoi limiti*, in *Diritto.it.*, 2025.

41 N. BOBBIO, *Il futuro*, cit., osserva ad esempio che la libertà di espressione è condizione necessaria, seppure non sufficiente, della vita democratica.

vendosi almeno salvaguardare in ogni caso, nei limiti dello stretto necessario, la cornice costituzionale (in senso lato) e democratica, costituente base giuridica di riconoscimento e di garanzia della libertà stessa. Se è vero che i principi fondanti la nostra forma di Stato, delineata dalla Costituzione, esigono una democrazia basata su una libera opinione pubblica (come già detto, diversa da una mera sommatoria di interessi preferenze, desideri, aspirazioni privati) in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale, secondo quanto si legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale,⁴² occorre che l'ordinamento sia strutturato per dare spazio a tutto ciò. Non sono certo mancate, ad oggi, discipline e pronunce così orientate, anche con espresso riguardo alla qualità dell'informazione, che hanno riguardato in particolare il pluralismo delle fonti di informazione, specie quando erano ancora scarse ed in seguito lo statuto professionale dei giornalisti nell'ambito delle testate.⁴³

Si tratta, allora, ai nostri fini, di mutare la prospettiva ma ragionando, in fondo, nel medesimo senso, a fronte dell'emersione del tema relativo agli attori politici, intesi in senso lato (come già chiarito sopra), che tentano di procurarsi o si procurano forme di legittimazione e di influenza sui poteri e sulle decisioni pubbliche, apparentemente costruite su meccanismi democratici e di consenso, ma in realtà eversive della sostanza di questi, per la violazione deliberata o comunque quanto meno accettata della libertà di autodeterminazione dei cittadini considerati singolarmente e nel loro complesso come corpo democratico. In un quadro nel quale, con le parole del Consiglio d'Europa, la Corte e.d.u. non ha ancora avuto occasione di trattare specificamente casi incentrati su limiti alla libertà di espressione in funzione di contrasto alla disinformazione (pur avendo essa valuta-

42 Cfr., ad esempio, Corte cost., n. 112/1993 e le altre richiamate da M. LUCIANI, *Libertà*, cit., 4.

43 Corte cost., n. 44/2005, si esprime apertamente in termini di crisi di qualità dell'informazione, anche a causa di affermazioni non verificate ed opinioni polarizzate, con la conseguenza che la sfida dell'informazione riguarda la salvaguardia della qualità di essa. In pratica, come chiosa M. LUCIANI, *Libertà*, cit., 6, il diritto ad essere informati deve convivere con il diritto ad informare. Anche A. CARDONE, *L'incidenza*, cit., 14, dà conto dell'evoluzione della giurisprudenza nel senso di un diritto non solo ad esprimersi ma anche ad essere informati, per l'esigenza di un'opinione pubblica libera, nutrita dal pluralismo delle fonti di informazione, dall'imparzialità ed obiettività delle notizie fornite, dalla completezza, correttezza continuità dell'attività informativa, nel rispetto di tutti i valori costituzionali

to come consentita la diffusione di informazioni relative ad un candidato politico ricevute da terzi e fortemente sospettabili di non essere vere, in assenza di prova dell'intenzione di fuorviare l'elettorato)⁴⁴.

Anche a questo proposito, come è avvenuto in passato allorquando si trattava di assicurare il pluralismo delle fonti di informazione (in un'era tecnologicamente assai meno evoluta del nostro tempo), dovrebbero quindi potersi predicare obblighi in positivo, dell'ordinamento giuridico, nei confronti del legislatore e delle istituzioni in genere, di attivarsi per costruire un sistema conforme⁴⁵ ad una concezione aggiornata dei valori costituzionali in esame.

Non è dubbio, come già detto, che la stessa definizione di democrazia, così come l'individuazione del perimetro delle pratiche ad essa appartenenti, non sia e non possa essere netta; che il modello "in purezza" non possa concretamente realizzarsi e che le dinamiche reali del potere in parte divergano da quelle democraticamente ortodosse, pur vestendosi dei panni di queste. Lo si è sempre saputo e lo si è sempre accettato.⁴⁶

Quello che si intende sottoporre ad una valutazione aggiornata è se possano o addirittura debbano individuarsi strumenti giuridici preordinati a contenere tale fenomeno entro limiti tali da non snaturare completamente la democrazia (qualunque cosa si voglia ragionevolmente intendere per democrazia), regolando alcuni profili delle libere manifestazioni di pensiero ed espressione dotate di incidenza significativa sull'opinione pubblica e così sui processi democratici (dalla selezione dei candidati, alle elezioni, ai referendum, alle campagne politiche legate a specifiche misure legislative o amministrative, ecc.).

Gli esiti della riflessione più tradizionale sulle libertà fondamentali in esame – sul loro carattere non assoluto e sui possibili limiti in funzione di difesa dell'ordinamento democratico – suggeriscono che uno spazio sia configurabile, ancorché certamente ristretto.

Come sfruttarlo ?

⁴⁴ Cfr. Consiglio d'Europa, *Limiting the use*, cit., 28, con riferimento al caso Salov/Ucraina, del 2005.

⁴⁵ In tal senso, con riguardo alla giurisprudenza costituzionale e della Corte e.d.u., cfr. A. CARDONE, *l'incidenza*, cit., 16 e 27.

⁴⁶ Cfr. la nota 13.

Senza la pretesa di fornire una soluzione completa e definitiva, si può ritenere che le matrici normative unionali (regolamenti e direttiva), già esaminate nei precedenti paragrafi, possano suggerire l'esame di altrettanti distinti modelli di intervento a tutela della libera autodeterminazione di chi si trovi ad essere destinatario di stimoli da agenti volti ad influenzarlo: l'uno orientato alla trasparenza di alcuni aspetti della pubblicità politica, ma completamente neutro rispetto ai suoi contenuti, basato quindi sull'ipotesi di destinatari della comunicazione politica in grado di "fare la tara"; l'altro, invece, con particolare intensità quello del *greenwashing* (ma in parte a ben vedere anche quello del regolamento sui servizi digitali), incentrato propriamente sulla limitazione del contenuto di messaggi rivolti al pubblico, sul diverso assunto che, altrimenti, i consumatori non sarebbero in grado difendersi e resterebbero ingannati, con pregiudizio anche all'interesse pubblico alla transizione ecologica.

Si è già detto delle diverse basi e cornici giuridiche caratterizzanti i modelli esaminati. Le considerazioni aggiunte in questo paragrafo, in ordine alle limitazioni della libertà di comunicazione, possono indurre a ritenere forse troppo invasivo (quantomeno inizialmente) il secondo paradigma ai nostri fini, almeno se si pensa di generalizzarlo e, dunque, a non orientare decisamente la ricerca nel senso di una disciplina dei contenuti delle espressioni e delle comunicazioni politicamente rilevanti; ancorché in casi estremi anche siffatta prospettiva possa risultare non esclusa *a priori*. Del resto, l'altro approccio indubbiamente costituisce un buon inizio, ma forse non ancora un approdo sufficientemente maturo o comunque esaustivo.

4. Prospettive di sviluppo degli strumenti di disciplina della comunicazione politica – un possibile innovativo congegno

Alla luce di quanto esposto fin qui, una direttrice di lavoro, potenzialmente produttiva per l'ideazione ed il graduale sviluppo di normative più aggiornate e moderne, appare essere quella di perseguire l'obiettivo di coniare discipline innovative le quali non pretendano di incidere specificamente sui contenuti delle comunicazioni politiche, quanto piuttosto di imporre, laddove ciò venga in concreto richiesto, forme esplicite di contestualizzazione o di informazione collaterale/aggiuntiva che facilitino i cittadini ed il pubblico a formarsi liberamente le pro-

prie opinioni e consentano sotto questo profilo un dibattito pubblico dotato di maggiore aderenza alla realtà ed alle dinamiche effettivamente rilevanti,⁴⁷ destinate in ultima analisi a tradursi in attività amministrativa ed in servizi e prestazioni pubbliche.

Se questa può essere la direzione verso la quale rivolgere il pensiero – e l'obiettivo è quello di ottenere che una comunicazione politica completamente sregolata non impedisca una partecipazione sufficientemente consapevole ed effettiva della cittadinanza ai processi democratici ed un dibattito di opinione pubblica per quanto possibile genuino; che l'*agorà* mantenga un adeguato collegamento con la realtà; che sopravviva l'idea di un interesse comune oltre i legittimi interessi particolari e le loro occasionali combinazioni; che il potere pubblico seguiti a legittimarsi in chiave di ragionevole orientamento a tale interesse comune; che la democrazia (pur con tutti i suoi limiti) resti credibile; che l'amministrazione pubblica sia posta in condizione di giocare il proprio ruolo di corpo professionale ed imparziale – si tratta a questo punto di provare ad immaginare il volto di innovative forme di regolazione normativa della comunicazione politica, con tutta la prudenza e la gradualità del caso.

In questo senso si può riflettere, innanzitutto, sul novero dei soggetti ai quali, a fronte di una determinata comunicazione di un attore politico, potrebbe essere conferita la legittimazione a chiedere, per il tramite di un istituendo canale ufficiale, le informazioni di contestualizzazione del messaggio e le precisazioni aggiuntive del caso.

Si potrebbe inizialmente pensare alle seguenti cerchie: i competitori, nell'imminenza di una tornata elettorale; gli avversari politici, rispetto a decisioni pubbliche da assumere o già intervenute; i giornalisti e ricercatori, ai fini dell'esercizio delle rispettive professioni; le organizzazioni della società civile, se adeguatamente strutturate. Non senza l'innegabile necessità di un non lieve sforzo defini-

⁴⁷ Le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa CM/Rec(2022)4 *on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age* e CM/Rec(2022)12 *on electoral communication and media coverage of election campaigns*, del 2022, in una logica alquanto sovrapponibile, suggeriscono del resto misure (oltre alla promozione di un giornalismo di qualità), come il sostegno al *fact checking*, lo *user empowerment* (nel senso dell'aumento della capacità di auto-protezione dei destinatari della comunicazione potenzialmente decettiva), le *platform-design solutions*.

torio di ciascun gruppo.

Immaginare opportuni canali per sollecitare la precisazione di messaggi politici significa pensare a forme amministrate (eventualmente anche da operatori privati qualificati ed indipendenti) in modo da garantire la tracciabilità e la trasparenza delle dinamiche dialettiche di cui trattasi (domande di precisazioni ed eventuali risposte).

Non sembrano esservi particolari controindicazioni a rimettere l'attivazione degli ipotizzati meccanismi alla libera iniziativa dei soggetti legittimati, laddove sia da essi ravvisato un qualche effettivo interesse.

L'oggetto delle richieste di precisazione veicolabili nei modi prospettati potrebbe essere inizialmente tipizzato, con l'idea di un progressivo e graduale arricchimento del novero, nel tempo, alla luce delle prime risultanze applicative.

Sulla base dell'esperienza comune, si potrebbe iniziare a ragionare su alcuni profili della comunicazione politica, che più si prestano a disorientare i suoi destinatari e porre sotto *stress* gli apparati amministrativi.

Si pensi, ad esempio, al caso delle affermazioni programmatiche (in particolare avanzate in campagne elettorali) che siano indubbiamente suggestive, perché orientate ad obiettivi/realizzazioni (o anche all'astensione da certe misure) agevolmente condivisibili dalla collettività o da suoi ampi strati, ma di apparentemente ardua realizzazione.

L'effetto può essere quello di ingannare i cittadini/elettori, ma anche di gravare gli apparati amministrativi di improprie aspettative e di sottoporli a pressione per ottenere *output* non necessariamente in sé validi, ma a loro volta orientati alle esigenze della narrazione comunicativa politica.

Se risulta difficile pensare di inibire tali forme di perseguimento mediatico del consenso politico, potrebbe invece essere concretamente alla portata la previsione di un meccanismo ufficiale, per il tramite del quale l'autore della comunicazione politica possa essere chiamato a precisare pubblicamente:

- se egli abbia inteso esprimere un auspicio generico o, invece, abbia valutato specificamente la fattibilità, le *chances* e, almeno per sommi capi, le strategie, anche finanziarie, per la realizzazione dell'obiettivo dichiarato;

- se vi sia uno specifico quadro conoscitivo a partire dal quale ha formulato la propria comunicazione e, nel caso, quali siano le fonti ed i dati sui quali si è

basato.

Una siffatta più precisa contestualizzazione del messaggio potrebbe essere funzionale ad un equilibrato contemperamento fra la libertà di espressione, da un lato, e la tutela della sfera di autodeterminazione dei destinatari, dall'altro.

Inoltre, meccanismi volti, come questi, a consentire la verifica dei fondamenti ed una più oggettiva discussione dei contenuti dei programmi o dei propositi rappresentati al pubblico, potrebbero avere l'effetto di indurre ad un maggiore studio ed approfondimento delle tematiche politico-amministrative. Il che potrebbe anche stimolare una più solida e stabile ri-organizzazione delle forze politiche con un correlativo temperamento dell'improvvisazione individualistica, cui il volto odierno della promozione mediatica non regolata dà ampio spazio.

Analogamente potrebbe essere trattata la comunicazione politica per così dire retrospettiva (in campagna elettorale ma anche in corso di legislatura o di mandato) inerente a segmenti di attività di governo o amministrativa già svoltasi; tanto se effettuata da parte di chi intenda vantarsene o comunque esprimere apprezzamento, quanto, all'opposto, se proveniente da parte di chi intenda manifestare critiche.

In questo caso l'eventuale precisazione pubblica da rendersi a richiesta potrebbe attenersi:

- al fatto se il vanto o la critica si basino sulla corrispondenza di quella determinata attività, oggetto della comunicazione politica, a norme di legge, piani o programmi previsti dalla legge e vigenti o, invece, su diverse valutazioni di opportunità da parte dell'autore della comunicazione (anche per rendere più chiaro se si possa eventualmente parlare di meriti o demeriti, effettivamente riconducibili ai responsabili dell'attività "sindacata" o, invece, di profili collocabili su un diverso livello istituzionale);

- all'indicazione delle fonti, dei dati o delle serie di dati da cui originano e su cui si basano le valutazioni esposte o anche solo suggestivamente evocate in sede di comunicazione politica.

Più in generale, ulteriori ambiti per possibili richieste di precisazione potrebbero inerire al rapporto fra un determinato episodio di comunicazione ed altri precedenti, da parte del medesimo autore o di soggetti in qualche modo ad es-

so correlati, sì da consentire al pubblico di meglio comprendere se vi sia una coerenza, lungo la linea temporale e quindi entro una pluralità di comunicazioni politiche nell'arco di un certo periodo o se invece vi siano contraddizioni o cesure e, nel caso, quali ne siano le ragioni.

Di maggiore delicatezza, ma non per questo da escludere, risulterebbe l'eventuale tipizzazione di una possibile richiesta di precisazioni, volta a far esprimere l'autore di una comunicazione politica inerente ad un nuovo progetto/proposito o ad una nuova iniziativa che si intendano avviare sul piano normativo od amministrativo, in ordine all'individuazione dei presumibili destinatari di particolari vantaggi o svantaggi che ne deriverebbero ed all'approssimativa commisurazione di tali effetti.

La completa novità della materia suggerisce di non eccedere negli sforzi di fantasia sulla carta, ma di avviare eventualmente con gradualità una sperimentazione dei meccanismi qui ipotizzati, eventualmente arricchendoli in seguito, miratamente, sulla base dell'esperienza.

Che cosa attendersi ?

L'autore di una comunicazione politica interrogato entro un alveo ufficiale e richiesto di precisazioni come quelle prospettate, potrebbe non rispondere, oppure rispondere in modo non sincero o incompleto, eventualmente anche trincerandosi dietro ai propri diritti fondamentali.

Tuttavia, anche una non risposta od una risposta inattendibile o parziale potrebbero rivelarsi elementi utili, in quanto idonei comunque ad alimentare una qualche forma di dibattito pubblico, da cui la moderna comunicazione politica sempre più rifugge, in contrasto con i fondamenti classici dell'ideale democratico.

Il cittadino, il giornalista, l'opinionista, l'avversario politico, l'elettore verrebbero in questo modo a disporre di qualche elemento in più, utile a riequilibrare, almeno in parte, gli eccessi della comunicazione politica postmoderna, senza che si giunga a forme problematiche di censura o di controllo amministrativo.

Probabilmente il tono ed il livello complessivo della comunicazione e del dibattito pubblico si eleverebbero. Non verrebbero meno una serie di aspetti difficilmente conciliabili con l'ideale democratico (ad esempio il culto della persona del politico o del *leader*, come anche il discredito mirato della persona

dell'avversario) né risulterebbe cancellato l'evidente divario che in molte occasioni separa le liturgie della comunicazione politica postmoderna dalla realtà. Quanto meno, però, il sistema inizierebbe a contenere elementi di stimolo all'attendibilità intrinseca ed alla verificabilità della comunicazione, alla preparazione professionale di coloro che la praticano, ad una maggiore partecipazione da parte di cittadini che invece oggi appaiono largamente rassegnati e, per questa via, ad una vivificazione della democrazia, seppure entro una società profondamente modificatasi negli ultimi decenni.

Così facendo, in fin dei conti, non si farebbe altro che promuovere – con forme indubbiamente innovative e per larga parte ancora da delineare ed affinare, secondo quanto detto – un ambiente o un “ecosistema” (come si usa dire oggi) in parte coincidente con quello già auspicato, sia pure non esattamente allo stesso proposito, in sede di Raccomandazione del Consiglio d'Europa,⁴⁸ il quale (ultimo), nel richiedere agli Stati di adoperarsi per un ambiente favorevole al giornalismo di qualità nell'era digitale, ha sottolineato la rilevanza, fra l'altro, di una serie di tematiche assolutamente centrali anche ai fini del nostro discorso, fra cui:

- un impegno al perseguimento della verità, dell'accuratezza e della lealtà (*fairness*), con un forte senso dell'interesse pubblico e dell'*accountability* in tutti i settori della società;
- un'informazione al pubblico caratterizzata da accuratezza e profondità;
- (in negativo) l'attuale condizione di accentuata partigianeria politica, di spregiudicatezza politica, di ampio ricorso alle *fake news*;
- i rischi legati all'indebolimento della capacità di informazione e concentrazione del pubblico, a causa del sovraccarico di informazioni e stimoli comunicativi cui sono esposte.

Quanto sopra con l'auspicio, da parte dello stesso Consiglio d'Europa, di meccanismi di verifica dei fatti (*fact checking*), coinvolgimento del pubblico (*audience engagement*), trasparenza e maggiore responsabilità (*accountability*) nei media e negli intermediari in rete, a cui ben si potrebbero certamente aggiungere, ai fini del nostro discorso, gli attori politici, onde contribuire a ristabilire per

⁴⁸ Vedasi la già richiamata Raccomandazione CM/Rec(2022)4 sulla promozione di un ambiente favorevole al giornalismo di qualità nell'era digitale.

quanto possibile fiducia e relazioni sane anche nella sfera pubblica complessivamente considerata (oltre che in quella del giornalismo e dei media, su cui è incentrata la Raccomandazione), con un risanamento ed una riaffermazione della democrazia ed un possibile ruolo effettivamente professionale ed imparziale per l'amministrazione pubblica nel quadro di Istituzioni meglio compenstrate con la collettività e dunque con il popolo sovrano.