MISSION 4
EDUCATION
RESEARCH

Attachment 2.1

ATTACHMENT 2.1

to the Technical - Scientific Report of the Implementing Entity

Reporting period no. 5 (months 17-20*)*

PRIN 2022 PNRR

Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns (RightNets)

Project Code: P2022MCYCK

CUP: D53D23022340001 - University of Macerata

PI - Prof. Giovanni Di Cosimo

CUP: D53D23022350001 - Sapienza University, Rome

PI – Prof. Francesco Bilancia

Finanziato dall'Unione europea NextGenerationEU
Ministero dell'Università e della Ricerca
Italiadomani PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA
unimc UNIVERSITÀ DI MACERATA

Attachment 2.1

Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns (RightNets)

Disinformazione online e correttezza del procedimento elettorale: qualche considerazione a margine della sentenza della Corte costituzionale della Romania n. 32 del 2024 (D4.1)

Project Title	Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns
Project Acronym	RightNets
Call Identifier	PRIN 2022 PNRR - Decreto Direttoriale n. 1409 del 14-9-2022
Grant. no	P2022MCYCK
CUP	CUP UNIMC: D53D23022340001, CUP SAPIENZA: D53D23022350001
Duration	24 months
Work Package	4
Abstract	On December 6, 2024, the Romanian Constitutional Court annulled the electoral process regarding the election of the President of Romania, requiring the government to set a new date for the elections and referring, meanwhile, to Article 83 par. (2) of the Constitution, according to which the incumbent President holds office until the new President is sworn in. This ruling is of particular interest, as it is the first case of annulment of an election proceeding due to the detection of the "pollution" of the information environment during the election campaign. The Court, in fact, decided to invalidate the electoral outcomes, finding that the election had been affected, on the one hand, by the fact that voters had been misinformed through aggressive campaigning, which had undermined the equal opportunity of the contestants; on the other hand, by a candidate's violation of the campaign financing law. The paper, regardless of the profiles concerning the Romanian Constitutional Court's competence in this matter, aims to examine the first aspect highlighted in the Judgment. After a general framing of the impact of online disinformation phenomena on the formation of individual's thought, it will examine the tools available in the European context to deal with cases of "information disorder". Then, it will analyze the principles affirmed by the Venice Commission in relation to the annulment of electoral proceedings. Finally, some reflections will be made about the use of judicial remedies to deal with issues of information disorders capable of influencing the public opinion formation.
Authors	Lidia Blumetti (Sapienza)
PI	Giovanni Di Cosimo (UNIMC) – PI Francesco Bilancia (Sapienza) – Substitute PI

The project 'Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns - RightNets', is funded by the European Union - Next Generation EU under the Prin 2022 PNRR call, Mission 4, Component 2, Investment 1.1, P2022MCYCK, CUP UNIMC D53D23022340001; CUP SAPIENZA D53D23022350001.
Views and opinions expressed in this document are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

Disinformazione *online* e correttezza del procedimento elettorale: qualche considerazione a margine della sentenza della Corte costituzionale della Romania n. 32 del 2024*

di Lidia Blumetti – Sapienza Università di Roma

1. L'importanza della genuinità della formazione dell'opinione pubblica in democrazia e i rischi dello spazio digitale disintermediato - 2. La sentenza della Corte costituzionale rumena. Breve ricostruzione dei fatti - 3. Manipolazione dell'opinione pubblica e correttezza del procedimento elettorale: le motivazioni sottese alla sentenza della Corte costituzionale romena - 3.1. L'illegale violazione della *par condicio* attraverso una campagna organizzata tramite c.d. *micro-influencer* - 3.2. L'interferenza russa nella campagna elettorale - 4. Manipolazione dell'opinione pubblica e democrazia nel contesto europeo. Gli strumenti già a disposizione: il DSA e il Regolamento sulla pubblicità politica - 5. L'annullamento delle elezioni nel contesto europeo: le coordinate segnate nell'*Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional courts* - 6. Considerazioni conclusive

1. L'importanza della genuinità della formazione dell'opinione pubblica in democrazia e i rischi dello spazio digitale disintermediato

La questione del condizionamento e della manipolazione dell'opinione pubblica è antica[1]; anticipa di molto le contemporanee democrazie costituzionali, all'interno delle quali le problematiche concernenti la libertà di manifestazione del pensiero e la genuina formazione del convincimento degli elettori hanno assunto massimo rilievo[2]. È noto, infatti, che gli attuali sistemi democratici non si limitano a sancire la libertà, la segretezza, la personalità del voto, al fine di impedire condizionamenti materiali di terzi, ma prevedono regole volte a disciplinare la comunicazione politica e istituzionale,

* Il presente lavoro è frutto della ricerca svolta nell'ambito del Prin 2022 PNRR Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns (RightNets), finanziato dall'Unione europea, Next Generation EU, Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, P2022MCYCK, CUP D53D23022350001. I punti di vista e le opinioni espresse sono tuttavia solo quelli dell'Autrice e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o della Commissione europea. Né l'Unione europea né la Commissione europea possono essere ritenute responsabili per essi.

[1] Sul punto, si rimanda all'interessante analisi di M. SORDI, *Propaganda e confronto politico*, in A. D'ATENA, E. LANZILLOTTA (a cura di), *Alle radici della democrazia*, Roma, 1998, pp. 57 ss., la quale da conto di come già i Greci e i Romani avessero ben presente l'importanza per i politici di acquistare il consenso dell'opinione pubblica, nonché di come questi manipolassero il passato, mitico e storico, a fini propagandistici. Afferma l'Autrice che è «attraverso l'oratoria politica […] che la storia più o meno manipolata diventa strumento preferenziale di persuasione occulta, di psicagogia per le masse; così il documento falsificato, già debitamente tradotto nel linguaggio epigrafico […] diventa prova inconfutabile, per l'ascoltatore a cui ogni possibilità di critica è sottratta» (p. 59).

[2] Già la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo – sottoscritta a New York il 10 dicembre 1948 – all'art. 21, pone la volontà popolare quale fonte di legittimazione della pubblica autorità, affermando che questa deve essere espressa in elezioni periodiche e «*genuine*», svolte a suffragio diretto e universale, con voto segreto o con procedure di voto libere equivalenti.

la campagna elettorale, lo statuto dei soggetti chiamati per professione alla divulgazione di informazioni e notizie. Regole volte a favorire il pluralismo delle fonti di informazione, nonché la correttezza, veridicità e completezza delle notizie fornite ai cittadini, funzionale alla formazione di un'opinione pubblica autonoma e consapevole[3].

Le elezioni costituiscono infatti, al contempo, l'avvio della "macchina" politico-amministrativa e il momento culminante di un percorso di progressiva formazione del convincimento politico dell'elettore, costellato da una pluralità di voci che trovano la loro diffusione sui tradizionali mezzi di informazione e, sempre più, nell'ambiente digitale. È evidente dunque che, ai fini della garanzia di una genuina espressione del consenso elettorale, tale momento assume un'importanza equiparabile a quello dell'espressione materiale del voto, richiedendo anch'esso adeguati strumenti di tutela[4].

L'intangibilità della dimensione interiore dell'individuo è infatti una convinzione risalente e da tempo sconfessata. La capacità di fattori esterni di condizionare il pensiero è stata resa evidente dalle operazioni di manipolazione dell'opinione pubblica poste in essere dai regimi totalitari, che hanno manifestato come sia possibile, attraverso una capillare attività di propaganda e indottrinamento, rendere l'individuo un automa e i cittadini una massa, formata più per acclamare un capo che per condividere un programma politico[5]. Proprio alla luce di ciò, è stato affermato che il «riconoscimento del principio di dignità in alcune costituzioni post-totalitarie va letto anche nella prospettiva di porre un limite alla ormai comprovata capacità dell'artificio umano di superare la soglia di quella libertà di pensiero che era stata a lungo considerata naturalmente incoercibile»[6].

Di qui, l'esigenza dei sistemi democratici di assicurare e garantire non solo la libertà di espressione, nella sua duplice dimensione di libertà di manifestare il proprio pensiero e di diffondere

---

[3] Sul punto, per quanto concerne il nostro contesto nazionale, non si può che richiamare la cospicua giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 21 Cost., che costantemente ribadisce che «i principi fondanti del nostro Stato "esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale" (sentenza n. 112 del 1993)» (Corte cost., sent. 7 maggio 2002, n. 155). Cfr. Corte cost., sentt. n. 11/1968; n. 202/1976; n. 148/1981; n. 231/1985; n. 826/1988; n. 348/1990; n. 112/1993; n. 502/2000. In dottrina, si veda, almeno, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, II ed., Padova, 1992, pp. 426, il quale, pur negando la sussistenza di un diritto soggettivo dei cittadini ad essere informati, afferma l'esistenza di un «valore» di fondo consistente nella «libertà di informazione», nella sua duplice dimensione di «libertà attiva di informare» e «libertà di informarsi», deducibile da tutta una serie di disposizioni costituzionali che configurano la posizione del «cittadino all'interno dello Stato; si veda, inoltre, A. LOIODICE, *voce «Informazione (diritto alla)*, in *Enc. Dir*., Milano, p. 473.

[4] M. RUOTOLO, *È veramente irragionevole ed eccessiva la distinzione tra propaganda e pubblicità applicata alle campagne referendarie? Sulla esigenza di tutelare i destinatari dei messaggi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997, pp. 359 ss., il quale rimarca il fatto che il «confronto *democratico* tra le forze politiche potrà essere […] veramente tale qualora sia idoneo a esaltare, e non già a reprimere, la capacità di autodeterminazione dei cittadini, a stimolare la loro capacità critica» (spec. pp. 385-386).

[5] Tale fenomeno è stato posto in evidenza ampiamente anche dalla letteratura sociologica relativa alle c.d. istituzioni totali, che ha dato conto di come le dinamiche interne a tali contesti potessero addirittura incidere alla radice nel processo di costruzione del sé, arrivando a destrutturare e ristrutturale l'identità individuale degli internati. Cfr. E. Goffman, Asylums. Le istituzioni totali: la condizione sociale dei malati di mente e di altri internati, Torino, 1968.

[6] C. HASSAN, C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Venezia, 2022, p. 110.

e ricevere notizie – che, come affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 84 del 1969, rappresenta la «pietra angolare» dei regimi democratici – ma quella di tutelare l'individuo nella fase formativa del proprio pensiero.

Anche nell'ambito delle contemporanee democrazie costituzionali, la questione del condizionamento eteronomo del processo di formazione del pensiero del cittadino-elettore è stata inoltre ampiamente affrontata, all'interno, per esempio, del dibattito concernente la regolazione dei media tradizionali[7] e, ancor prima, a quella della pubblicità commerciale. Si tratta dunque di questioni ben note, che, tuttavia, non sembra abbiano perso attualità con la trasformazione della sfera comunicativa in atto nell'ultimo ventennio.

Già rispetto ai «dati caratteristici» del mezzo televisivo, la Corte costituzionale affermava che «per la sua notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale attraverso la diffusione nell'interno delle abitazioni e per la forza suggestiva della immagine unita alla parola», esso dispiegava «una peculiare capacità di persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali, di natura ben diversa da quella attribuibile alla stampa»[8]. In tale prospettiva, non può non riconoscersi come la «capacità di immediata a capillare penetrazione nell'ambito sociale» sia significativamente maggiore nel caso degli strumenti digitali.

Lo sviluppo di una società sempre più digitale sta investendo la stessa forma della convivenza umana, interessando, in primo luogo, l'essere umano in sé, i cui caratteri sono condizionati dall'evoluzione degli strumenti attraverso cui agisce nel mondo. L'utilizzo delle nuove tecnologie, prima ancora che sulla manifestazione della propria personalità, incide infatti proprio sui processi di costruzione delle soggettività, in quanto lo spazio digitale diviene parte della lente attraverso cui osserviamo la realtà e comunichiamo. Le modalità di interazione in rete influenzano il senso di sé in relazione al contesto sociale, così come la percezione del tempo – un fattore caro ai processi democratici, la cui condizione di pensabilità risiede nella proiezione temporale[9] – tendendo a renderci sempre meno abituati all'attesa, alla riflessione. Tale fenomeno è accentuato dall'enorme quantità di tempo che passiamo in rete, frutto della combinazione tra la costante possibilità di utilizzo delle nuove tecnologie e il funzionamento delle piattaforme digitali, in particolare dei *social media*, che sono strutturati per indurre l'individuo a rimanere connesso il più a lungo possibile. Un meccanismo che,

[7] Sul tema, si consiglia la lettura di C. PINELLI, *Suggestione dei messaggi televisivi, persuasione e manifestazione del pensiero*, in *Dir. inf.*, 1995.
[8] Corte cost., sent. 14 luglio 1981, n. 148.
[9] Sul punto, si richiamano le riflessioni di N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1991, pp. 49-50, il quale afferma: «la rapidità con cui vengono rivolte le domande al governo da parte dei cittadini, è in contrasto con la lentezza con cui le complesse procedure di un sistema politico democratico consentono alla classe politica di prendere le decisioni adeguate […] Sinteticamente, la democrazia ha la domanda facile e la risposta difficile; l'autocrazia, al contrario, è in grado di rendere la domanda più difficile e dispone di una maggiore facilità nel dare le risposte».

peraltro, si innesta in un processo di trasformazione dei rapporti intersoggettivi, caratterizzato dalla costante connessione tra utenti, cui corrisponde, tuttavia, una potenziale riduzione dell'incontro "fisico" tra persone[10]. Una tendenza che porta ad interrogarsi sulla capacità della comunicazione mediata dai mezzi digitali di creare quei legami sociali, fondati su un senso di solidarietà e di reciproco riconoscimento, che rappresentano il presupposto della condivisione dei valori fondanti una società.

A incidere sul funzionamento dei sistemi democratici non è solo il mutamento antropologico del cittadino nella società digitale, ma altresì il fatto che in rete si riproducono e amplificano quei fenomeni distorsivi che sono da tempo lamentati con riferimento alla comunicazione politica.

Da tempo si pone in evidenza criticamente l'appiattimento del dibattito politico, soprattutto nel periodo di campagna elettorale, sullo scontro tra *leader*, nonché il suo conformarsi ai crismi della pubblicità commerciale, caratterizzandosi per una capacità suggestiva che fa appello principalmente alla sfera emotiva dell'elettore, in modo da conquistarne il favore[11]. Tale tendenza sembra accentuata dalle modalità di interazione *online*, soprattutto quella veicolata dai *social media*, che favoriscono la semplificazione e il carattere enfatico dei messaggi politici, permettendo tra l'altro una comunicazione degli esponenti politici non solo unidirezionale – sono questi ultimi che parlano con gli elettori, che si trovano ad ascoltarli passivamente – come avviene anche nei canali di informazione tradizionale, ma anche priva dell'immediato confronto con un soggetto terzo, per esempio, un giornalista o un esponente politico espressione di un'ideologia differente.

[10] Si pensi alle possibilità aperte dalle nuove tecnologie in ambito lavorativo (il c.d. *smart working*), sanitario (la telemedicina), dell'istruzione o anche solo dei rapporti sociali.

[11] Sul rapporto tra informazione in ambito economico, finanziario e politico, si vedano le approfondite considerazioni di G. L. CONTI, *Il condizionamento dell'opinione pubblica in campo politico ed economico*, Bozza per la discussione al Convegno annuale dell'AIC sul tema "La libertà di manifestazione del pensiero", reperibile sul sito dell'associazione. L'Autore pone a confronto le modalità comunicative utilizzate in ambito commerciale con quelle proprie della propaganda politica, ricostruendo la differente evoluzione dell'intervento nazionale ed europeo nei due settori. In questa direzione, si pone in luce come, al contrario di quanto è avvenuto con riferimento alla pubblicità commerciale, la cui riconosciuta capacità di influenzare i consumatori in maniera occulta ha indotto il legislatore nazionale ed europeo a intervenire da tempo al fine di limitare le forme di condizionamento più subdole ed aggressive – si veda la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole, attuata con il d.lgs. n. 79 del 1992; la direttiva 97/55/CE sulla pubblicità comparativa; la direttiva 89/522/CEE, che ha vietato la trasmissione, sui canali radiotelevisivi, di messaggi pubblicitari non immediatamente percepibili come tali e la pubblicità subliminale; la direttiva 2005/29/CE – in ambito politico non si è intervenuti con le stesse modalità. Ciò è ricondotto dall'Autore al diverso approccio con cui sono stati osservati questi due fenomeni, dal momento che, mentre nel primo caso l'asimmetria informativa tra operatore economico e consumatore veniva in rilievo, quanto meno in origine, principalmente in un'ottica di tutela della libertà di iniziativa economica, nel secondo, un posto centrale hanno sempre occupato le questioni connesse alla libertà di manifestazione del pensiero. Prospettiva che viene problematizzata, ponendo in evidenza «due movimenti convergenti», che avvicinerebbero ormai queste due sfere: «da una parte, la comunicazione in campo economico si appropria di *issues* che sono caratteristiche della comunicazione politica» – poiché le decisioni di investimento si basano sempre più su politiche sociali e ambientali di una società – «dall'altra parte e nello stesso tempo, la comunicazione in campo politico è sempre più orientata a logiche di tipo commerciale» (p. 35).

In questo contesto, si inserisce la struttura algoritmica sottesa al funzionamento delle piattaforme digitali, che orienta la navigazione in rete in maniera tale da suggerire all'utente i contenuti che sono in linea con le sue preferenze, contribuendo alla polarizzazione e frammentazione dell'elettorato. L'utente si trova tendenzialmente isolato nella propria "bolla", accompagnato tuttavia dalla percezione di essere circondato da una pluralità di fonti informative e di essere un soggetto attivo nella ricerca delle stesse[12]. I cittadini, dunque, appaiono sempre più propensi a fare affidamento su informazioni aderenti alle proprie convinzioni, divenendo così anche più permeabili a notizie false o parziali. Un fenomeno che è accentuato dalle più sofisticate e subdole tecniche di condizionamento ideologico permesse dal c.d. *micro-targeting*, che consente un suggerimento individualizzato di contenuti, basato sul "profilo digitale" dell'individuo, emergente dalle sue attività in rete[13].

Alla luce di questo insieme di caratteri "intrinseci" agli strumenti digitali, come si diceva, la «forza suggestiva» del mezzo appare significativamente maggiore rispetto a quella dei tradizionali media, divenendo impercettibile quel confine - già incerto in astratto - tra un'attività che non priva il soggetto della capacità critica e una che, per le dimensioni che assume, si invera in una sostanziale etero-definizione della soggettività dell'individuo[14], costruita a partire dagli impulsi emotivi che ne guidano la navigazione in rete.

Dunque, se le questioni accennate sono antiche, non per questo esse appaiono meno attuali, dal momento che ad essere recenti sono le problematiche concernenti gli specifici mezzi attraverso cui le condotte hanno luogo, che, sul piano meramente giuridico, investono infine anche le nuove sfide concernenti gli strumenti di regolazione degli stessi. È di immediata evidenza la più ampia e rapida diffusione dei contenuti *online*, così come l'accresciuta complessità di regolazione e controllo da parte della pubblica autorità dell'ambiente informativo, dettata dalla progressiva centralità acquisita dalle piattaforme digitali quali "arene pubbliche". In tali "spazi", il cittadino non è più solo

[12] È ormai più che noto, in ambito scientifico e giuridico, che l'applicazione dei meccanismi di profilazione e raccomandazione, che sono componenti strutturali del funzionamento delle piattaforme digitali, determina, sul piano sociale, il fenomeno delle c.d. *echo chambers*. Termine che si riferisce al fenomeno secondo il quale, in forza di meccanismi sia consapevolmente attivati dall'utente – che, per quanto concerne i *social media*, può selezionare le pagine preferite, in maniera tale che i nuovi contenuti pubblicati sulle stesse possano apparire con precedenza sulla propria bacheca – sia non immediatamente percepibili – rappresentati dai meccanismi di profilazione che operano in corrispondenza di ogni attività svolta dall'utente nel *web* – l'individuo è collocato, spesso inconsapevolmente, in «bolle digitali», all'interno delle quali viene in contatto con opinioni molto simili alle sue, piuttosto che con punti di vista alternativi.

[13] Un meccanismo che, se i gestori delle piattaforme utilizzano per finalità principalmente commerciali, ha favorito più volte la promozione di campagne mirate a condizionare il comportamento politico del cittadino. Tra le vicende più note, si segnala quella Cambridge Analytica, del 2018, che ha dimostrato l'accesso ai dati personali concernenti la navigazione in rete può essere strumentale alla diffusione di contenuti mirati e differenziati per categorie di utenti, diretti a condizionare le loro scelte di voto. Sul punto, di recente, A. LICASTRO, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della "synthetic media technology" in tempo di tornate elettorali*, in *Dir. pubbl.*, 2024, n. 3, pp. 583 ss.

[14] Sul tema, si veda la storica sentenza della Corte costituzionale sul reato di plagio (Corte cost. sent. 9 aprile 1981, n. 96).

consumatore di notizie provenienti dai c.d. professionisti dell'informazione ma potenziale produttore e canale di trasmissione di notizie; un fenomeno che ha messo alla «prova le categorie giuridico-costituzionali – fra cui la differenza tra informazione del giornalismo e propaganda politica, o quella fra media e non media – su cui si erano basate molte delle ricostruzioni dogmatiche e normative concernenti i limiti alla libertà d'espressione e informazione»[15].

Tali questioni chiamano gli ordinamenti statali ad interrogarsi sulle modalità attraverso le quali arginare l'arbitrio dei grandi poteri economici privati che gestiscono il funzionamento delle piattaforme[16], sul presupposto che la garanzia della genuina formazione dell'opinione dell'elettore richieda un ambiente informativo "protetto" rispetto a condotte manipolative, senza tuttavia comprimere la libertà di espressione del pensiero, che costituisce un principio cardine delle democrazie liberali.

2. La sentenza della Corte costituzionale rumena. Breve ricostruzione dei fatti

In questo quadro si inserisce la sentenza del 6 dicembre 2024, con la quale la Corte costituzionale della Romania ha annullato l'intero procedimento elettorale relativo alle elezioni presidenziali, invalidando tutte le operazioni elettorali svolte sino a quel momento, compresi i risultati del primo turno – che avevano attestato l'inaspettato conseguimento da parte del candidato di estrema destra Calin Georgescu della maggioranza relativa – e i voti già espressi per il secondo turno[17]. Con tale sentenza la Corte ha imposto la ripetizione del procedimento elettorale nella sua interezza, estendendo al contempo il mandato del Presidente in carica[18].

[15] M. MONTI, *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura nelle azioni dell'Unione Europea (Code of practice on disinformation)*, in *federalismi.it*, 24 aprile 2021, p. 283.
[16] Sul rapporto tra potere pubblico e poteri privati, con particolare attenzione alle grandi società di informazione, di particolare interesse è la lettura dei seguenti contributi, raccolti nel fascicolo tematico dell'Enciclopedia del diritto sul tema "Potere e Costituzione": C. PINELLI, *Decisione politica e dislocazione del potere*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enc. dir. I tematici*, *Potere e Costituzionale*, V, Milano, 2021, pp. 31 ss.; G. E. VIGEVANI, *Informazione e potere*, ivi, pp. 219 ss.; O. POLLICINO, *Potere digitale*, ivi, pp. 410 ss.; G. RESTA, *Poteri privati e regolazione*, ivi, pp. 1008 ss.
[17] Cfr. Corte costituzionale della Romania, sent. 6 dicembre 2024, n. 32. Il testo della pronuncia, tradotto in italiano, è reperibile sulla Rivista "*Nomos. Le attualità nel diritto*", n. 3/2024.
[18] Per dei commenti, in prima lettura, della pronuncia, si veda S. SASSI, A. STERPA, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *federalismi.it*, n. 4/2025, pp. 162 ss.; M. MONTI, *La Corte costituzionale romena di fronte alla "disinformazione" e alle nuove frontiere della pubblicità politica online: fra micro-influencer e ingerenze esterne*, in *Giustizia insieme*, 17 febbraio 2025. La suddetta pronuncia ha sovvertito l'esito del precedente giudizio della Corte del 2 dicembre, nell'ambito del quale era stata confermata la validità delle elezioni, sulla sola base del riconteggio dei voti espressi. Sul punto, B. SELEJAN-GUTAN, *The Second Round that Wasn't. Why The Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections*, in *Verfassungsblog*, 7 dicembre 2024.

Il giudice costituzionale rumeno ha rinvenuto la base giuridica del proprio intervento nelle disposizioni costituzionali e legali che attribuiscono alla Corte costituzionale rumena la competenza a garantire il rispetto della procedura per l'elezione del Presidente della Romania e la conferma dei risultati elettorali, attraverso un'interpretazione sistematica delle stesse. In particolare, essa ha fatto leva su una lettura sostanziale dell'art. 146, lett. f), della Costituzione rumena – ai sensi del quale la Corte costituzionale «assicura il rispetto del procedimento per l'elezione del Presidente» – valorizzando, in primo luogo, la sua connessione con le disposizioni costituzionali poste a garanzia della supremazia della Costituzione durante le elezioni presidenziali e, più in generale, dei valori costituzionali[19]. In forza di ciò, il giudice costituzionale ha affermato la necessità di leggere le disposizioni del suddetto articolo in connessione con quelle dell'art. 142, co. 1, Cost. e dell'art. 2 della legge n. 47 del 1992, riconducendo quindi il potere della Corte di vigilare sul rispetto della procedura di elezione del Presidente al ruolo, a questa attribuito nell'architettura costituzionale, di garante della supremazia della Costituzione.

Poste le premesse giuridiche del proprio intervento, la Corte ha fondato la decisione di annullamento dell'intero procedimento elettorale sulla base del contenuto delle "Note informative" del Ministero degli Affari Interni – Direzione Generale della Protezione Interna, del Servizio di Intelligence Estero, del Servizio di Intelligence Rumeno e del Servizio Speciale di Telecomunicazioni, presentati alla riunione del Consiglio Supremo di Difesa Nazionale e declassificati il 4 dicembre 2024[20]. Documenti dai quali si desumeva l'avvenuta «manipolazione del voto degli elettori» e la «distorsione delle pari opportunità fra i concorrenti elettorali, attraverso l'uso non trasparente e in violazione della legislazione elettorale delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale nello svolgimento della campagna elettorale, nonché attraverso il finanziamento della campagna elettorale da fonti non dichiarate, anche online»[21]. Sulla scorta di tali elementi il giudice costituzionale decideva, dunque, di invalidare il procedimento elettorale.

[19] In particolare, la Corte costituzionale della Romania richiama l'art. 1, co. 3, il quale afferma che la Romania è uno stato democratico e sociale, fondato sui principi dello Stato di diritto, e sancisce che «la dignità umana, i diritti e le libertà dei cittadini, il libero sviluppo della personalità umana, la giustizia e il pluralismo politico rappresentano valori supremi, nello spirito delle tradizioni democratiche del popolo rumeno e degli ideali della Rivoluzione del dicembre 1989, e devono essere garantiti»; l'art. 2, co. 1, a norma del quale «la sovranità risiede nel popolo rumeno, che la esercita attraverso i propri organi rappresentativi, risultanti da elezioni libere, periodiche e corrette, nonché da referendum». Il giudice costituzionale fornisce un'interpretazione sostanziale della correttezza delle elezioni, rinvenendo in tale carattere un'espressione di sovranità, «che è alla base per determinare il risultato delle elezioni per la carica di Presidente della Romania». La correttezza del procedimento elettorale, dunque, non è interpretata solo come rispetto della legislazione relativa all'aspetto procedurale, ma come garanzia di un procedimento elettorale volto ad assicurare, il più possibile, la libera e genuina formazione dell'opinione pubblica.
[20] Scaricabili dal sito: https://www.presidency.ro/ro/media/comunicate-de-presa/comunicat-de-presa1733327193 .
[21] Corte costituzionale della Romania, sent. n. 32 del 2024, par. 11.

Non si tratta del primo caso di intervento incisivo della Corte nell'ambito della propria competenza di vigilanza sul corretto svolgimento delle elezioni presidenziali. Sempre nel corso di questa tornata elettorale, infatti, il giudice costituzionale aveva rigettato la candidatura di Diana Șoșoacă, in ragione della sua opposizione all'adesione della Romania all'Unione Europea e alla Nato. Se quest'ultima pronuncia rientra però nel più classico intervento giudiziario nell'ambito c.d. dei sistemi di "democrazia protetta", essendo volta dichiaratamente a impedire la competizione elettorale a soggetti politici portatori di ideologie contrarie ai principi costitutivi degli ordinamenti democratici, la decisione in questione è tuttavia singolare e di particolare interesse. Si tratta infatti del primo caso di annullamento di un procedimento elettorale a causa del rilevamento dell'avvenuto "inquinamento" dell'ambiente informativo nel corso della campagna elettorale[22]. Sebbene l'annullamento da parte di una Corte costituzionale dei risultati elettorali non rappresenti un caso isolato, simili decisioni sono state in precedenza assunte principalmente a seguito di riscontrate irregolarità della procedura elettorale in sé[23].

Si premette sin da ora che, nell'ambito di tale contributo, non ci si soffermerà sulla legalità dell'operato della Corte costituzionale, né sulla questione, di più ampio respiro, relativa alla posizione che l'attribuzione alla giurisprudenza costituzionale di un ruolo di controllo e garanzia delle procedure elettorali conferisce a tale organo nell'ambito dell'ordinamento giuridico. Ci si soffermerà piuttosto sulla prima censura posta dalla Corte a fondamento della pronuncia, nell'intento di analizzare i limiti e le implicazioni di un intervento giurisdizionale di annullamento delle procedure elettorali come risposta all'accertamento di condotte atte a condizionare l'opinione pubblica nel corso della campagna elettorale.

[22] Invero, vi è un precedente relativo all'annullamento di una votazione in conseguenza della rilevata violazione del diritto alla corretta informazione dei cittadini, relativo tuttavia ad una situazione differente. Si trattava, in quel caso, di una sentenza del Tribunale federale svizzero che, a seguito di numerosi ricorsi, aveva annullato una votazione su una riforma costituzionale di iniziativa popolare, sulla scorta del fatto che le informazioni diffuse dal Consiglio federale contenevano un errore macroscopico su alcuni dati che avevano costituito una parte importante del dibattito pubblico precedente il voto, rappresentando dunque un'informazione essenziale ai fini della formazione dell'opinione degli elettori circa il quesito sottoposto al voto.

[23] Come rilevato anche nell'ambito dell'"*Urgent Report on cancellation of election results by constitutional courts*", pubblicato dalla Commissione di Venezia, proprio in seguito alla vicenda romena, il 27 gennaio 2025, cui si rimanda anche per l'indicazione dei precedenti casi di annullamento delle procedure elettorali ad opera delle corti costituzionali.

3. Manipolazione dell'opinione pubblica e correttezza del procedimento elettorale: le motivazioni sottese alla sentenza della Corte costituzionale romena

Come si accennava, il primo profilo sul quale la Corte fonda la decisione di annullamento dell'intera procedura elettorale risiede nell'accertamento da parte dei Servizi segreti romeni di una campagna elettorale condotta in maniera tale da manipolare la formazione dell'opinione degli elettori, incidendo così «sulla libera espressione del suffragio dei cittadini»[24]. A determinare l'annullamento delle votazioni, quindi, non sono state irregolarità del procedimento elettorale in sé, ma fattori verificatisi nel periodo antecedente al voto, che hanno prodotto un condizionamento illegittimo sulla formazione dell'opinione del corpo elettorale.

Il primo aspetto sul quale si sofferma la Corte concerne la violazione della «libera espressione del voto», come conseguenza del fatto che gli elettori sarebbero stati «disinformati» attraverso una campagna elettorale «in cui uno dei candidati ha beneficiato di una promozione aggressiva, effettuata eludendo la legislazione nazionale in materia elettorale e sfruttando in modo abusivo gli algoritmi delle piattaforme di social media»[25]. Il mancato inserimento dei segni specifici della comunicazione elettorale sui contenuti che promuovevano il candidato, in violazione della legge elettorale nazionale, avrebbe determinato un trattamento preferenziale sulle piattaforme dei social media, con l'effetto di distorcere la manifestazione di volontà degli elettori[26]. L'esposizione mediatica significativa di tale candidato[27], ottenuta attraverso lo sfruttamento degli strumenti forniti dalle tecnologie digitali e dall'intelligenza artificiale, avrebbe infatti ridotto proporzionalmente quella degli altri candidati, compromettendo la possibilità per gli elettori di formarsi un'opinione sui candidati e sulle alternative elettorali.

Solo per completezza, si rileva che, in secondo luogo, la Corte censura la violazione della legge elettorale relativa al finanziamento della campagna elettorale, desunta dalla distonia tra la campagna elettorale svolta e la dichiarazione presentata da Georgescu all'Autorità elettorale permanente, attestante l'assenza di spese a questa riconducibili. Incongruenza che, ad avviso del giudice rumeno,

[24] Corte costituzionale della Romania, sent. n. 32 del 2024, par. 12.
[25] Corte costituzionale della Romania, sent. n. 32 del 2024, par. 14.
[26] *Ibidem.*
[27] I documenti desegretati attestano una crescita esponenziale di popolarità di Georgescu nell'arco delle poche settimane precedenti alla data delle votazioni; periodo nel quale, per l'appunto, la campagna promozionale era stata svolta in maniera più aggressiva.

si è inverata nella violazione del principio di trasparenza che regola il finanziamento delle campagne elettorali, «sollevando sospetti sulla correttezza delle elezioni»[28].

3.1. L'illegale violazione della *par condicio* attraverso una campagna organizzata tramite c.d. *micro-influencer*

Il primo motivo di censura preso in esame dalla Corte compendia quindi una serie di diverse condotte manipolative dell'opinione pubblica – perpetrate attraverso la violazione della legge elettorale rumena e le *policy* della piattaforma digitale Tik Tok – che, stando a quanto riportato nella pronuncia, sembrano rilevare non tanto in relazione al fenomeno della disinformazione, per come definito in ambito europeo, quanto a quello della *par condicio*.

Ai sensi del Rapporto finale, pubblicato nel 2018, dell'*High Level Group on fake news and online disinformation* (HLEG)[29], istituito dalla Commissione europea, la disinformazione concerne infatti condotte che, pur non considerate illecite dall'ordinamento, consistono in «*false, inaccurate, or misleading information designed, presented and promoted to intentionally cause public harm or for profit*». Si tratta, quindi, di una strategica diffusione di una narrazione falsa o parziale, che ha lo specifico intento di compromettere la genuinità dell'ambiente informativo e indurre al compimento di determinati comportamenti o azioni[30].

Nel caso in questione, tuttavia, ad essere valorizzato dalla Corte quale elemento capace di compromettere la genuina formazione dell'opinione pubblica pare la squilibrata visibilità ottenuta sui

[28] Corte costituzionale della Romania, sent. n. 32 del 2024, par. 14. Sotto questo profilo, in realtà, dalla lettura delle "Note informative" dei Servizi segreti rumeni non si evince l'impiego di fondi riconducibili al candidato. Piuttosto, si attesta il coinvolgimento dell'*account* Tik Tok "bogpr", utilizzato dal cittadino rumeno Bogdan Peschir, nel finanziamento della campagna elettorale *online*. Secondo i Servizi segreti rumeni, tale *account* avrebbe effettuato donazioni sulla suddetta piattaforma *social* per oltre un milione di euro. I documenti desegretati riportano inoltre che Bogdan Peschir avesse lavorato, prima della fondazione di una sua società, come programmatore in alcune entità associate al campo delle criptovalute, di proprietà, tra gli altri, di un cittadino del Sud Africa. Regione di origine anche della società FA Agency, che si era occupata di contattare la rete di *influencer* coinvolti nella campagna promozionale di Georgescu, offrendogli soldi per la distruzione di video realizzati da loro.

[29] M. DE COCK BUNING e altri, *A multi-dimensional approach to disinformation. Final Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2018, p. 10.

[30] Sul punto, ampiamente, C. HASSAN, C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Venezia, 2022, pp. 101 ss., che si soffermano proprio sull'elemento strategico come fattore di differenziazione tra la disinformazione e il differente termine, di uso comune, "*fake news*"; un termine considerato inadeguato ad inquadrare il complesso problema della disinformazione, che riguarda le specifiche notizie e non riesce a cogliere la complessità del fenomeno consistente nella diffusione di narrazioni fatte con lo specifico intento strumentale di condizionare la formazione dell'opinione pubblica. La disinformazione è parte del fenomeno che è stato etichettato con la dicitura «*information disorder*» (cfr. C. WARDLE, H. DERESHKAN, *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, rapporto n. DGI(2017)09 del Consiglio d'Europa, 2017), che comprende anche quello della misinformazione – che consiste nella diffusione di notizie false senza intenzionalità, quindi senza il proposito di recare danno – e della malinformazione – che concerne la diffusione di notizie vere al fine di provocare danni, spesso spostando nella sfera pubblica fatti che dovrebbero rimanere privati.

social media dal candidato Georgescu rispetto a quella degli altri candidati, conseguenza, si diceva, di uno sfruttamento abusivo e fraudolento degli algoritmi della piattaforma Tik Tok.

Dalla lettura dei documenti desegretati dei Servizi segreti romeni si apprende infatti che la suddetta piattaforma è stata scenario di una campagna di promozione elettorale ben coordinata, che si è svolta mediante differenti canali e le cui modalità di organizzazione denotavano la presenza di una infrastruttura complessa, volta a rendere più difficile la sua identificazione da parte delle autorità.

In primo luogo, tali documenti rilevano l'attività di differenti *account* intenti a pubblicare contenuti elettorali con modalità capaci di celare la natura politica dei contenuti condivisi[31], nonché la loro appartenenza ad una medesima organizzazione: gli *account*, infatti, non erano riconducibili a indirizzi IP condivisi ma erano assegnatari di indirizzi IP univoci.

Questi attestano poi lo sfruttamento a fini elettorali di un'ampia rete di *influencer* che, istruiti sui contenuti da pubblicare e finanziati attraverso l'utilizzo della piattaforma *FameUp* (utilizzata per la monetizzazione di attività promozionali online), hanno promosso, direttamente o indirettamente, la candidatura di Georgescu. Anche in questo caso, peraltro, i contenuti diffusi da tali profili non erano associati alla campagna elettorale, in quanto non etichettati come contenuti politici ma di intrattenimento. Si apprende come tali *influencer* – la cui attività sui *social* non coincideva tradizionalmente con quella di propaganda o informazione politica – includessero infatti i messaggi promozionali in video nei quali erano dediti a svolgere le più differenti attività[32]. Sebbene diffondessero un messaggio politico e fossero volti a sponsorizzare uno dei candidati alle elezioni presidenziali, questi risultavano quindi rientranti nella categoria di intrattenimento, non subendo il massiccio filtraggio applicato ai contenuti riconosciuti di carattere politico (in violazione della politica dell'azienda cinese sui contenuti politici)[33]. Di conseguenza, questi venivamo mostrati, senza un'adeguata segnaletica e senza restrizioni, ad un'ampia platea di utenti, attraverso l'utilizzo dei

[31] Si apprende come parte degli *account* impegnati nella campagna promozionale di Georgescu fossero stati creati a partire dal 2016 e, dopo un lungo periodo di sostanziale inattività, fossero diventati molto attivi due settimane prima della data delle elezioni. I citati documenti danno poi conto di come l'attività degli *account* fosse stata organizzata, al di fuori dalla piattaforma Tik Tok, utilizzando un canale Telegram, attraverso il quale venivano fornite istruzioni chiare su come agire e sul modo per aggirare i meccanismi di verifica della piattaforma. Inoltre, si pone in evidenza come le modalità di esecuzione della campagna promozionale fossero indicative dell'approfondita conoscenza delle politiche di sicurezza della piattaforma *social*, avendo dimostrato la capacità di aggirarle.

[32] Nonostante, stando alla *policy* di Tik Tok, non siano ammessi annunci che abbiano contenuti politici che implichino un guadagno, inclusi gli annunci a pagamento, annunci di *creator* che vengono pagati per realizzare contenuti politici brandizzati e altri strumenti di promozione in uso sulla piattaforma.

[33] Secondo la "Nota informativa" del Ministero degli Affari Interni, i materiali video pubblicati dagli *influencer* coinvolti sono stati postati su diverse piattaforme, generando tra le 1.000 e le 500.000 visualizzazioni ogni video. Si rileva, inoltre, che molti *account* impegnati nella sponsorizzazione del candidato, attraverso i commenti di ciascun contenuto, erano fittizi, essendo stati creati solo per la distruzione dei suddetti commenti. Sul punto, R. RADU, *Romania: How a Disinformation Campaign Prevented Free Suffrage*, in *Disinfo-Prompt.Eu*, 17 dicembre 2024.

meccanismi di *targeting*, determinando un'esposizione preferenziale di Georgescu rispetto a quella degli altri candidati, i cui *post* sono stati filtrati, diminuendo esponenzialmente la loro presenza *online*.

Infine, le "Note informative" danno conto della presenza di *account* che facevano un utilizzo strumentale di loghi di alcuni organi statali, inducendo a credere che Georgescu avesse il sostegno delle istituzioni statali.

Questo insieme di condotte, che nella pronuncia sono in realtà solo accennate, avrebbero impedito ai cittadini, «in un particolare momento della vita sociale, di fruire *liberamente* di messaggi politici *differenziati, palesi, riconoscibili*»[34]. Centrale ai fini della decisione della Corte rumena appare quindi la constatazione che, utilizzando le parole del nostro giudice costituzionale, da «un'informazione unilaterale possano derivare effetti distorsivi sulla pubblica opinione, tali da ledere il fondamentale principio di garantire il "voto libero" nelle competizioni elettorali»[35]. Un profilo, tra i molteplici concernenti le condotte distorsive del sistema informativo, che sembra concernere piuttosto la questione della garanzia della *par condicio* tra i candidati, la cui violazione produrrebbe una manipolazione dell'opinione pubblica, compromettendo la possibilità del corpo elettorale di conseguire una visione completa delle diverse alternative a disposizione[36].

3.2. L'interferenza russa nella campagna elettorale

Gli articoli giornalistici dedicati alla vicenda in questione pongono in luce come ad aggravare la situazione riscontrata nel corso della campagna elettorale presidenziale abbia contribuito la presunta interferenza della Federazione Russa nell'organizzazione e nel finanziamento della campagna promozionale per Georgescu. A differenza di quanto avvenuto nelle elezioni presidenziali del 2016 negli Stati Uniti, nel *referendum* sulla Brexit del 2016 nel Regno Unito e nelle elezioni del Parlamento europeo, l'interferenza russa – sebbene, ovviamente, negata da tale attore statale – è stata infatti rilevata durante lo svolgimento delle procedure elettorali ed ha contribuito a determinare la decisione di annullamento.

Questo profilo, invero, si desume solo implicitamente dalla lettura della sentenza, che si limita a rimarcare genericamente, richiamando il Regolamento UE 2024/900, la potenzialità della comunicazione politica di trasformarsi in «vettore di disinformazione», soprattutto quando «non

[34] E. BETTINELLI, *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Torino, 1995, p. 19.
[35] Corte cost., sent. 17 novembre 2000, n. 502.
[36] Nell'ordinamento italiano, si ricorda, la garanzia di pari accesso delle forze politiche ai mezzi di informazione tradizionali è stata introdotta dalla legge n. 14 del 1975, resa poi effettiva con l'entrata in vigore della legge n. 515 del 1993 e con la successiva legge n. 28 del 2000, sulla *par condicio*.

rivela il suo carattere politico, proviene da sponsor al di fuori dell'Unione o è soggetta a tecniche di targeting o di distribuzione di materiale pubblicitario»[37]. Maggiori informazioni circa le asserite interferenze russe nella campagna elettorale si evincono invece dalle "Note informative" del Ministero degli Affari Interni - Direzione Generale della Protezione Interna, del Servizio di Intelligence Estero, del Servizio di Intelligence Rumeno e del Servizio Speciale di Telecomunicazioni[38].

Tali documenti, oltre a rilevare l'esistenza di una potenziale rete di *account* coinvolta in azioni di manipolazione dell'opinione pubblica in periodo elettorale affiliata alla testata russa Sputnik, che prendeva come obiettivi la Romania e la Moldavia, sono concordanti nel reputare che la campagna di sponsorizzazione del candidato Georgescu sia stata organizzata da un soggetto statale. A sostegno di tali conclusioni si evidenziano l'ampiezza, le modalità organizzative e la complessità delle operazioni di promozione del candidato, considerate di entità tale da non poter che essere state coordinate da un soggetto che poteva disporre di risorse proprie di uno Stato, che viene identificato nella Federazione Russa, proprio in ragione delle risalenti e ripetute condotte di propaganda politica e disinformazione da questa perpetrate verso i paesi occidentali[39].

In tale direzione, si dà conto di come, a partire dalle elezioni americane del 2016, l'azione di influenza della Russia nel dibattito pubblico occidentale sia diventata sempre più invasiva e, soprattutto, di come le modalità utilizzate per l'organizzazione della campagna promozionale in occasione delle elezioni presidenziali fossero assimilabili a quelle utilizzate dalla Federazione Russa nel periodo precedente allo scoppio del conflitto armato con l'Ucraina[40]. Si pone in evidenza come tale attore statale, sulla base di approfondite ricerche sociologiche e dirette a individuare le fragilità dei sistemi legislativi nazionali, abbia operato per condizionare la formazione dell'opinione pubblica occidentale attraverso un'aggressiva promozione di campagne di disinformazione volte ad aumentare

[37] Corte costituzionale della Romania, sent. n. 32 del 2024, par. 13.
[38] Cfr. A. KLECZKOWSKA, *The Russian Disinformation Campaign During the Romanian Presidential Elections: The Perfect Example of a Violation of International Law?*, in *Opinio Jiuris*, 27 gennaio 2025; PAUL KIRBY, NICK THORPE, *Romania's cancelled presidential election and why it matters*, in *BBC,* 6 dicembre 2024; M.R. MAFTEAN, *A Troubling Triumph in Romania*, in *Verfassungsblog*, 10 dicembre 2024.
[39] Redazione, *Le accuse di interferenze della Russia nelle elezioni in Romania*, in *Il Post*, 7 dicembre 2024.
[40] L'interferenza russa sulla formazione dell'opinione pubblica dei paesi occidentali è una problematica cui viene attribuito massimo rilievo in ambito europeo e nazionale. Ci si limita a menzionare in tale sede, per la rilevanza della questione, la decisione (PESC) 2022/351, adottata dal Consiglio dell'Unione europea, su proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, la quale, nel modificare la precedente decisione 2014/512/PESC, adottava alcune misure e sanzioni volte a sostenere «la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina». Come noto, si trattava di una decisione adottata a seguito delle ostilità avviate dalla Federazione russa nei confronti dell'Ucraina a partire dal precedente 24 febbraio, attraverso la quale si adottavano una serie di provvedimenti diretti a impedire sul territorio europeo la diffusione di notizie, false o manipolatorie, da parte di emittenti russe, tra le quali era incluso il canale *Russia Today France* (RT France). Decisione giudicata legittima dal Tribunale dell'Unione europea, il 27 luglio 2022, a seguito del ricorso presentato da quest'ultima (Tribunale UE, 27 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France c. Consiglio dell'Unione europea)*. Sulla questione specifica, P. DUNN, *Il contrasto europeo alla disinformazione nel contesto della guerra in Ucraina: riflessioni a margine del caso RT France*, in *MediaLaws*, n. 1/2023, pp. 291 ss.

la possibilità di successo di candidati anti-sistema, euroscettici e filo-russi. Infine, nei documenti desegretati si sottolinea come tra gli Stati *target* di tale campagna di disinformazione rientrino, in particolare, la Repubblica di Moldova e, per l'appunto, la Romania, considerata oggetto di particolare attenzione da parte della Russia.

Dal Rapporto presentato dal Servizio Speciale di Telecomunicazioni si apprende, inoltre, della realizzazione di numerosi attacchi informatici ai sistemi IT a supporto del processo elettorale, volti ad ottenere l'accesso a dati provenienti dai sistemi informatici, alterandone l'integrità. Anche in questo caso, le modalità di coordinamento degli stessi e la loro estensione hanno portato l'Autorità a presumere la presenza di un attore statale quale organizzatore. Tuttavia, con riferimento a questo aspetto, si attesta che tali attacchi sono stati bloccati con successo e che non è stata identificata alcuna vulnerabilità o malfunzionamento in grado di avere un impatto sulla sicurezza dei sistemi tecnici in questione.

4. Manipolazione dell'opinione pubblica e democrazia nel contesto europeo. Gli strumenti già a disposizione: il DSA e il Regolamento sulla pubblicità politica

All'annullamento del procedimento elettorale pare quindi sotteso l'intento di tutelare il corretto funzionamento della democrazia, intesa in un'accezione sostanziale. Si è visto infatti che la decisione non è stata dettata da problematiche concernenti la materiale esecuzione delle votazioni o le procedure successive, ma ha seguito il riscontro di condotte che, in quanto in grado di compromettere la pluralità e trasparenza del sistema informativo, sono state reputate in grado di ostacolare un consapevole convincimento degli elettori e, quindi, la genuina espressione del voto.

Sotto tale profilo, la decisione della Corte costituzionale della Romania si pone dunque in linea con i principi democratici che permeano la dimensione europea, che hanno ispirato le politiche di contrasto alla disinformazione e di salvaguardia dell'ecosistema informativo che sono state progressivamente implementale in ambito eurounitario e nel sistema CEDU[41]. Un *humus* comune

[41] È noto che, soprattutto a partire dal 2015 – a seguito dell'occupazione russa della Crimea – l'Unione europea ha prestato un'attenzione crescente ai fenomeni di contaminazione dell'ambiente informativo *online*, adottando una serie di documenti diretti a porre in evidenza l'entità del fenomeno e la necessità di munirsi di strumenti idonei a contrastare i rischi sistemici da questa determinati sul funzionamento degli ordinamenti democratici. La crescente attenzione alla disinformazione ha determinato la pubblicazione, nel 2018, della Comunicazione della Commissione intitolata "Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo" (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo, (COM(2018) 236), 26 aprile 2018), nell'ambito della quale si contemplavano una serie di principi volti ad indirizzare l'approccio europeo al contrasto alla disinformazione – la necessità di incrementare la trasparenza e il pluralismo delle fonti informative, la credibilità dell'informazione e l'alfabetizzazione mediatica, anche attraverso il coinvolgimento della società civile – rimarcandosi inoltre i rischi

manifestato anche attraverso l'espresso richiamo, nell'ambito della pronuncia, al recente Regolamento UE relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica (Regolamento (UE) 2024/900) e alla Dichiarazione interpretativa del Codice di buona condotta in materia elettorale sulle tecnologie digitali e l'intelligenza artificiale, adottato dalla Commissione di Venezia[42].

La pronuncia della Corte, si è detto, è di particolare interesse dal momento che si tratta della prima ipotesi di annullamento di una procedura elettorale a causa di fenomeni di "*information disorders*" riscontrati nel corso della campagna elettorale. Dunque, la risposta dell'ordinamento alle condotte manipolative dell'ambiente informativo è intervenuta non in maniera preventiva ma *ex post*, privando di effetti una votazione che presumibilmente era stata orientata, quanto meno in parte, da tali condotte.

In ragione del fatto che l'annullamento dell'esito delle elezioni rappresenta un evento "traumatico" per un ordinamento democratico, incidendo sul momento cardine di esercizio della sovranità popolare, si ritiene opportuno domandarsi, in primo luogo, se gli strumenti predisposti dalle istituzioni europee, nell'ambito dell'azione unitaria di contrasto alle operazioni di manipolazione dell'opinione pubblica in rete, fossero applicabili ai fenomeni riscontrati nel corso della campagna elettorale per le elezioni presidenziali, nonché, in caso di risposta affermativa, riflettere sulle motivazioni per le quali questi non siano stati in grado di farvi efficacemente fronte.

---

determinati dalla diffusione di disinformazione da parte di attori non statali o statali esterni, tra i quali si menzionava il caso della Federazione russa. Il rischio determinato dalle campagne di disinformazione provenienti dalla Federazione russa sulla tenuta delle democrazie occidentali è stato poi ribadito ed enfatizzato nella successiva Comunicazione della Commissione concernente il Piano d'azione contro la disinformazione (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (JOIN/2018/36), 5 dicembre 2018) ove si legge che «la disinformazione proveniente dalla Federazione russa rappresenta la minaccia più grave per l'UE, in quanto è sistematica, ben finanziata e condotta su una scala diversa rispetto ad altri paesi». Nel perseguimento di tali obiettivi, sono state realizzate diverse azioni, tra le quali, sempre nel 2018, la stipula di un codice di buone pratiche sulla disinformazione sottoscritto, su base volontaria, dalle principali piattaforme mediatiche, le quali si sono impegnate a realizzare interventi specifici per garantire una maggiore qualità dell'informazione (Per approfondire, si veda C. HASSAN, C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Venezia, 2022, pp. 117 ss.). Uno strumento pensato per operare insieme ad altri interventi compresi nel Piano d'azione contro la disinformazione, che affidava alla Commissione, con l'aiuto del gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA) il monitoraggio rispetto all'attuazione degli impegni volontariamente assunti dai sottoscrittori del Codice. Alla luce dei risultati deludenti di un iniziale approccio che insisteva sull'autoregolazione delle piattaforme, fondandosi dunque sulla responsabilità di soggetti privati nell'adozione di misure efficaci di contrasto alle condotte manipolative del sistema informativo, la Risoluzione del Parlamento europeo dell'ottobre 2020 ha posto le basi per un percorso differente, invitando la Commissione europea a disciplinare mediante regolamento l'attività delle piattaforme digitali.

[42] Cfr. par. 10 e 13. Di quest'ultima si richiamano i paragrafi 14, 17 e 20, che contemplano il dovere dello Stato di far fronte ai rischi generati dalle campagne di disinformazione online capaci di compromettere l'andamento dei processi elettorali. In particolare, il par. 14 dispone: «*State authorities should address the challenge posed by organized information disorder campaigns, which have the potential to undermine the integrity of electoral processes*»; il par. 17 afferma: «*The State's duty of neutrality also includes an obligation to build resilience among voters and to raise public awareness about the use of digital technologies in elections, including through the provision of appropriate information and support*»; infine, il par. 20 prevede: «*The positive responsibility of the State to prevent undue interference with the pronciples of the European electoral heritage must not lead to undue state intervention*».Sebbene non espressamente menzionati dalla Corte, tale documento, ai paragrafi 9, 10 e 11, si sofferma proprio sulle questioni emerse nella vicenda rumena, rimarcando l'importanza di garantire parità di accesso agli esponenti politici ai mezzi di informazione, nonché quella di garantire la trasparenza circa i messaggi di pubblicità elettorali condivisi online, assicurandone l'identificabilità come tali e l'individuazione degli *sponsor* e delle tecniche utilizzate per la loro diffusione.

A venire in rilievo rispetto alle problematiche emerse nell'ambito della vicenda rumena sono, in particolare, il Digital Services Act (DSA) – cui la Corte rumena, peraltro, non fa minimamente cenno – che ha segnato il passaggio verso un modello di co-regolamentazione, attraverso l'integrazione del Codice di buone pratiche alle disposizioni del Regolamento sui servizi digitali (sottoscritto il 16 giugno 2022), e il Regolamento Europeo 2024/900, che ha inaugurato un approccio ancor più prescrittivo, dettando disposizioni vincolanti in materia di pubblicità politica e *micro-targeting*. Si premette che, in questa sede, ci si limiterà a porre l'attenzione sulle misure, da questi previsti, che avrebbero potuto venire in rilievo nel contrasto alle distorsioni dell'ambiente informativo verificatesi nel corso della campagna elettorale presidenziale rumena.

In questa direzione, si rileva che il DSA – il quale a differenza del Regolamento 2024/900, che troverà applicazione a partire dall'autunno 2025, era entrato già in vigore – contempla un meccanismo volto proprio a evitare il verificarsi di condotte di inquinamento dell'ambiente informativo in grado di compromettere la genuinità dei processi elettorali[43]. Infatti, come noto, tale normativa prescrive a carico dei fornitori di piattaforme *online* e di motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi – ai sensi dell'art. 33 DSA, si tratta di quelli, individuati dalla Commissione, che hanno un numero medio mensile di utenti nell'Unione pari o superiore a 45 milioni, tra i quali rientra, per l'appunto, TikTok – obblighi concernenti la gestione dei rischi sistemici.

In particolare, a norma dell'art. 34 DSA, questi sono chiamati a individuare, analizzare e valutare «con diligenza gli eventuali rischi sistemici nell'Unione derivanti dalla progettazione o dal funzionamento del loro servizio e dei suoi relativi sistemi, compresi i sistemi algoritmici, o dall'uso dei loro servizi», nonché ad adottare, secondo il disposto dell'art. 35 DSA, «misure di attenuazione ragionevoli, proporzionate ed efficaci», adatte a fronteggiare i rischi sistemici individuati ai sensi del precedente articolo. Fra i rischi sistemici da valutare, peraltro, l'art. 34 contempla espressamente quelli che possono determinare «effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui processi elettorali». Si prevede poi che, nella valutazione dei suddetti rischi sistemici, le piattaforme di maggiori dimensioni tengano in conto una serie di fattori, tra i quali la progettazione dei loro sistemi di raccomandazione e l'eventualità di una manipolazione intenzionale del loro servizio, «nonché l'amplificazione e la diffusione potenzialmente rapida e ampia di contenuti illegali e di informazioni incompatibili con le condizioni generali». Infine, in casi di crisi di sistema, ossia in «circostanze eccezionali» che «comportano una grave minaccia per la sicurezza pubblica o la salute pubblica nell'Unione o in parti significative di essa»[44], è attribuito alla Commissione europea il potere di

[43] Com'è stato posto in luce da M. MONTI, *La Corte costituzionale romena di fronte alla "disinformazione" e alle nuove frontiere della pubblicità politica online: fra micro-influencer e ingerenze esterne*, il quale nota che nel corso delle elezioni presidenziali rumene il «DSA avrebbe potuto giocare un ruolo che non pare aver giocato».
[44] Art. 36 DSA.

imporre ai fornitori di piattaforme *online* di intraprendere una o più azioni volte a rispondere alla situazione di crisi.

In effetti, nel contesto delle elezioni rumene la Commissione ha intensificato il monitoraggio di Tik Tok, richiedendo informazioni sugli sforzi compiuti per la gestione dei rischi sistemici ed emettendo, il 5 dicembre 2024, un "ordine di conservazione", consistente nell'obbligo di congelare e conservare i dati relativi a rischi sistemici, effettivi o prevedibili, che il suo servizio avrebbe potuto determinare nei processi elettorali dell'UE[45]. Successivamente, la Commissione ha avviato un procedimento formale nei confronti della piatttaforma, per sospetta violazione del DSA, proprio in relazione all'obbligo di valutare e attenuare i rischi sistemici connessi alla garanzia dell'integrità dei procedimenti elettorali[46]. Pare dunque che la procedura di monitoraggio previsto dal DSA sia stata attivata, ma che non sia stata in grado di prevenire la realizzazione delle condotte censurate dalla pronuncia del giudice rumeno. Sul punto, infatti, è stato osservato come le problematiche verificatesi nell'ambito della vicenda rumena avessero manifestato come il meccanismo previsto dal DSA, che delega in sostanza alle singole piattaforme l'individuazione dei rischi sistemici e degli strumenti volti a fronteggiarli, sia «ancora non oliato»[47].

Per quanto concerne la potenziale applicabilità del Regolamento 2024/900 – che, come si è detto, non era ancora entrato in vigore – questo avrebbe potuto interessare la vicenda in questione sotto un duplice aspetto: da un lato, esso contempla obblighi di trasparenza nei confronti dei prestatori di servizi di pubblicità politica e degli *sponsor*; dall'altro, prevede specifici obblighi in materia di *targeting* in tale ambito, consentendolo solo in presenza dell'esplicito consenso dell'utente. Importante ai fini della valutazione della possibilità di tale Regolamento di far fronte alle problematiche emerse nell'ambito del caso rumeno è la definizione, da questo fornita, di "pubblicità politica" e l'individuazione della platea di soggetti cui è applicabile.

Sotto il primo profilo, il Regolamento qualifica come «servizio di pubblicità politica» la «preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio fornito normalmente dietro retribuzione o tramite attività interne o nell'ambito di una

[45] Parallelamente, è stato attivato il Sistema di risposta rapida (RRS) per le elezioni rumene, previsto dal *Code of practice on Disinformation*, un sistema di cooperazione che consiste nello scambio di informazioni tra organizzazioni della società civile, *fact-checker* e piattaforme *online* sui contenuti che si ritiene possano compromettere l'integrità dei procedimenti elettorali. Sul punto, si veda il Comunicato stampa rilasciato il 5 dicembre 2024.

[46] Come si apprende dal Comunicato stampa rilasciato il 17 dicembre 2024, si tratta della terza inchiesta che la Commissione effettua nei confronti di Tik Tok, preceduta da quella avviata il 19 febbraio 2024 e da quella chiusa con impegni nell'agosto 2024. Sempre il Comunicato afferma che l'attenzione della Commissione sarà incentrata su «i sistemi di raccomandazione di TikTok, in particolare i rischi legati alla manipolazione non autentica coordinata o allo sfruttamento automatizzato del servizio», e sulle politiche della piattaforma legale alla pubblicità politica e ai contenuti politici a pagamento.

[47] M. MONTI, *La Corte costituzionale romena di fronte alla "disinformazione" e alle nuove frontiere della pubblicità politica online: fra micro-influencer e ingerenze esterne*, cit.

campagna di pubblicità politica», a favore o per conto di un attore politico, oppure che «possa e sia inteso a influenzare l'esito di un'elezione o *referendum*, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare, a livello dell'Unione, nazionale, regionale o locale». Si tratta quindi un concetto molto generale, che ricomprende tutti quei messaggi diretti ad orientare le intenzioni di voto dei cittadini.

Per quanto concerne la platea di soggetti destinatari degli obblighi sanciti dal Regolamento, ai sensi dell'art. 3, questo si applica ai «prestatori di servizi di pubblicità politica», ossia ad ogni persona fisica o giuridica impegnata nella preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione e diffusione di messaggi di pubblicità politica. Anche in questo caso, si contempla una platea di soggetti molto ampia, nella quale non sono però compresi coloro che esprimono opinioni politiche a titolo personale, che, in quanto tali, sono considerate «una particolare manifestazione del diritto alla libertà di espressione e di informazione» (come affermato nel considerando n. 30). Sotto tale profilo, il Regolamento 2024/900 specifica, tuttavia, che un'opinione politica può essere considerata espressa a titolo personale a condizione che non sia prevista «una remunerazione specifica da parte di terzi, comprese prestazioni in natura, a fronte dell'espressione di tale opinione o in relazione alla stessa», rappresentando, in tal caso, un'attività che rientra nell'ambito di applicazione dello stesso.

Alla luce di ciò, pare che la campagna promozionale organizzata attraverso la rete di *influencer* attivi su Tik Tok avrebbe potuto essere rilevante ai sensi del Regolamento in questione. Sebbene non si trattasse di soggetti deputati ordinariamente alla preparazione e trasmissione di messaggi di pubblicità politica, infatti, in occasione della campagna presidenziale, questi hanno svolto effettivamente un servizio di pubblicità politica, sponsorizzando direttamente o indirettamente, dietro pagamento di una somma di denaro, uno dei candidati, in modo da orientare il voto dei cittadini in vista di una tornata elettorale.

In ogni caso, ad avviso di chi scrive, non può essere ignorato che le modalità attraverso le quali vengono realizzate le campagne volte a compromettere l'integrità del sistema informativo sono sempre più insidiose e complesse da individuare e interrompere prontamente. Esemplificativo è proprio il caso della campagna promozionale realizzata nella vicenda in commento, che, come si è detto, si è svolta in modo occulto e attraverso un'organizzazione molto complessa da intercettare prontamente[48], anche con il supporto delle prescrizioni del Regolamento 2024/900 (che poi rende vincolanti prescrizioni relative alla moderazione dei contenuti politici che già erano adottate da alcune delle grandi piattaforme digitali). In particolare, il ricorso ai *micro-influencer* per condizionare l'opinione pubblica in periodi elettorali è una pratica la cui crescita e problematicità è stata posta in

[48] R. RADU, *Romania: How a Disinformation Campaign Prevented Free Suffrage, in Disinfo-Prompt.Eu,* 17 dicembre 2024.

evidenza anche dalla Commissione di Venezia[49], oltre ad essere stata oggetto, sul piano nazionale in Italia, di tentativi di intervento da parte dell'AGCOM, che ha riconosciuto un'analogia tra l'attività svolta dagli *influencer*, laddove possiedano determinati requisiti indicati dall'Autorità, e quella dei fornitori di servizi di media audiovisivi[50]. Questa pratica appare particolarmente insidiosa da intercettare, in ragione della difficoltà di rintracciare il collegamento tra il contenuto diffuso da tali soggetti e il loro finanziamento. Ove, infatti, non sia chiaramente individuata la remunerazione spettante all'*influencer* per il messaggio politico diffuso, come si è visto, questo rappresenterebbe l'espressione di un'opinione politica personale, rientrante dunque nell'ambito della libertà di manifestazione del pensiero.

5. L'annullamento delle elezioni nel contesto europeo: le coordinate segnate nell'*Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional courts*

La decisione della Corte di invalidare l'intera procedura elettorale, come prevedibile, ha avuto un impatto di rilievo sull'opinione pubblica, divenendo peraltro uno degli argomenti di scontro nell'ambito della campagna elettorale relativa alla seconda tornata elettorale[51].

Come si è detto, non interessa in questa sede valutare la decisione del giudice costituzionale rumeno alla luce della normativa nazionale. Dopo avere preso in esame gli strumenti che avrebbero potuto intercettare simili condotte in una fase antecedente all'espressione del voto, si intende infatti esaminare tale pronuncia alla luce dei principi tracciati dalle istituzioni europee in relazione all'annullamento dei procedimenti elettorali ad opera delle corti costituzionali.

Sul punto, si rileva innanzitutto che tale possibilità è espressamente contemplata da parte sia della Commissione di Venezia che della Corte EDU. Chiamata a rispondere, con urgenza, sulla questione

[49] Cfr. COMMISSIONE DI VENEZIA, *Interpretative declaration of the Code of good practice in electoral matters as concerns digital technologies and artificial intelligence*, Strasburgo, 10 dicembre 2024, ove si afferma: «*The use of paid influencers' accounts by government actors and political parties to spread their views or campaign for them is yet another concerning practice*» (par. 36).

[50] Cfr. AGCOM, *Linee-guida volte a garantire il rispetto delle disposizioni del Testo unico da parte degli influencer e istituzione di un apposito tavolo tecnico*, Allegato A, delibera n. 7/24/CONS. Sul punto, E. ALBANESI, *Le Linee-guida dell'Agcom sugli influencer nella prospettiva dell'attività di informazione e del costituzionalismo digitale*, in *Rivista italiana di Diritto e Informatica*, n. 1/2024.

[51] REDAZIONE, *L'estrema destra si prende la Romania*, in *Italian Digital Media Observatory*, 5 maggio 2025. La sentenza della Corte ha infatti dato adito a numerose proteste della cittadinanza in Romania, da parte di coloro che reputavano la pronuncia un attacco alla democrazia. Le testate giornalistiche hanno inoltre rilevato il verificarsi di un caso giudiziario anomalo, consistente nella contestazione della pronuncia della Corte da parte di un Tribunale di appello rumeno (si veda, JON HENLEY, *'Legal chaos' as Romanian court rules against annulment of presidential vote*, in *The Guardian*, 25 aprile 2025). Si segnala inoltre che, il 5 marzo 2025, è stata presentata una proposta di Risoluzione da parte del Parlamento europeo (reperibile al seguente sito) nella quale si esprimeva preoccupazione per il deterioramento della democrazia in Romania, invitandosi la Commissione europea a non interferire nelle elezioni nazionali.

concernente le condizioni e gli *standard* legali sulla base dei quali una Corte costituzionale può annullare le elezioni[52], la Commissione di Venezia ha rimarcato che il *Code of Good Practice in Electoral Matters* sancisce: «*The powers of appeal bodies are important too. They should have authority to annul elections, if irregularities may have influenced the outcome, i.e. affected the distribution of seats. This is the general principle, but it should be open to adjustment, i.e. annulment should not necessarily affect the whole country or constituency – indeed, it should be possible to annul the results of just one polling station*»[53].

Nel confermare la legittimità dell'annullamento giudiziale del processo elettorale, tuttavia, questa ha posto in luce la delicatezza di una decisione così impattante sul funzionamento degli ordinamenti democratici, ponendo in luce come l'annullamento delle elezioni rappresenti un evento significativo nella vita di uno Stato democratico, configurando un sovvertimento da parte dell'autorità giudiziaria dell'espressione dell'*opinione* dei cittadini, seppure sulla base della contrarietà delle elezioni alle regole che ne disciplinano lo svolgimento[54]. Per tale motivo, la Commissione ha affermato che una simile decisione dovrebbe essere improntata al principio dell'*ultima ratio*, giustificandosi nel caso in cui l'integrità del procedimento elettorale sia stata irreparabilmente danneggiata, di modo che la ripetizione delle elezioni rappresenterebbe l'unico rimedio[55]. Il rispetto di tale condizione, ad avviso della Commissione di Venezia, è essenziale al fine di assicurare la fiducia degli elettori nei procedimenti elettorali[56], il cui venir meno a seguito dell'invalidazione delle elezioni risulterebbe più dannoso rispetto all'accettazione degli esiti delle stesse, nonostante le irregolarità riscontrate[57].

Ai fini dell'individuazione delle irregolarità che potrebbero condurre ad un annullamento delle elezioni, l'*Urgent Report* afferma che una simile decisione dovrebbe essere assunta, innanzitutto, sulla base di fatti attestanti lo svolgimento di condotte illegali, disoneste, ingiuste, nonché del loro impatto distorsivo sui risultati delle elezioni. Rispetto a tale ultimo aspetto, tuttavia, si sottolinea che non è necessario accertare l'effettivo impatto delle irregolarità sui risultati elettorali, cosa che potrebbe non sempre essere possibile, affermandosi conseguentemente la possibilità di annullare i

[52] COMMISSIONE DI VENEZIA, *Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional courts*, Strasburgo, 27 gennaio 2025.
[53] COMMISSIONE DI VENEZIA, *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and explanatory report*, Strasburgo, 30 ottobre 2002. La Commissione di Venezia ha dedicato diversi *Report* alla tematica delle controversie nell'ambito delle procedure elettorali, tra i quali appaiono maggiormente rilevanti ai fini delle questioni in discussione: COMMISSIONE DI VENEZIA, *Report on the cancellation of election results*, Strasburgo, 14 dicembre 2009; COMMISSIONE DI VENEZIA, *Report on election dispute resolution*, Strasburgo, 8 ottobre 2020.
[54] Cfr. par. 16, ove la Commissione di Venezia afferma: «*Annulment effectively means that the judge overrules the expression of the opinion of the people on the basis that the election was contrary to the rules. The discretion of the judge to annul elections should therefore be guided and limited by conditions set out in the law*».
[55] Ivi, par. 38.
[56] Si legge, infatti, che «*As a rule, the voters must trust that their vote is final*» (par. 18).
[57] Ivi, par. 45.

procedimenti elettorali anche sulla sola base di elementi che rivelano un'elevata probabilità di aver influenzato l'esito delle votazioni[58]. In ogni caso, ad avviso della Commissione, deve giungersi alla conclusione, al di là dell'oggettiva entità delle irregolarità riscontrate, che le elezioni non riflettono correttamente la volontà dei votanti.

Sul punto, peraltro, lo stesso *Report* della Commissione di Venezia, richiamando la giurisprudenza della Corte EDU, pone in luce come sia difficile capire quando la forma e il contenuto dei messaggi elettorali dei candidati possano costituire una violazione della legge elettorale tale da portare all'annullamento delle elezioni[59]. La giurisprudenza della Corte EDU, infatti, appare costante nel giudicare legittima l'ingerenza dell'autorità giudiziaria nei procedimenti elettorali, a norma dell'art. 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, qualora essa non limiti i diritti elettorali attivi e passivi, privandoli della loro efficacia, persegua uno scopo legittimo e impieghi mezzi non sproporzionati rispetto allo scopo. Si evidenzia quindi l'importanza dell'adozione di decisioni trasparenti e correttamente motivate, che diano conto delle specifiche irregolarità riscontrate e dell'entità della loro influenza sull'esito delle votazioni[60].

Proprio quest'ultimo elemento rende evidente la complessità di invalidare le elezioni per motivi connessi a condotte illegali dirette a condizionare l'opinione degli elettori, dal momento che l'effettivo legame tra la condotta e l'espressione del voto può essere solo presunto, non potendosi avere la certezza che, qualora tali condotte non fossero state realizzate, l'esito delle votazioni sarebbe stato difforme. Ciò è ancor più vero in paesi che vivono condizioni socio-politiche particolarmente conflittuali, caratterizzati da profondi contrasti ideologici al loro interno. In questi casi, infatti, l'esito delle elezioni ha solitamente radici ben più profonde, rappresentando le distorsioni del sistema informativo verificatesi nel periodo elettorale solo una componente.

Alla luce di tali principi, la sentenza della Corte costituzionale della Romania, sebbene fondata su elementi di fatto attestati da documenti pubblicamente consultabili, appare non del tutto soddisfacente. Si è visto infatti che l'accertamento di una irregolarità non dovrebbe essere sufficiente a legittimare l'invalidazione dell'intero procedimento elettorale, proprio in ragione dell'impatto dirompente di tale decisione sul funzionamento dei sistemi democratici. A fronte di ciò, si rileva come la motivazione del giudice rumeno si limiti a riportare, in maniera peraltro molto succinta, il tipo di condotte distorsive rilevate dalle "Note informative" dei Servizi segreti rumeni – l'esecuzione di una campagna promozionale *online* in violazione della normativa elettorale rumena e attraverso un

[58] Ivi, par. 41.
[59] Ivi, par. 53.
[60] Cfr. Corte EDU, sentt. I.Z. v. Grecia, 28 febbraio 1994, n. 18997/1991 (decisione della Commissione); Babenko v. Ucraina, 4 maggio 1999, n. 43476/98; Kerimova v. Azerbaijan, 30 settembre 2010, n. 20799/06; Riza e altri v. Bulgaria, 13 ottobre 2015, cc. nn. 48555/10 e 48377/10.

utilizzo fraudolento dei servizi digitali, nonché la mancata trasparenza rispetto al finanziamento della campagna elettorale di Georgescu – collegando automaticamente l'accertamento di tali condotte all'alterazione dell'opinione del corpo elettorale. Tali considerazioni, inoltre, sono limitate a qualche paragrafo della sentenza – di poche pagine – e appaiono troppo sbrigative nella spiegazione delle effettive condotte di «promozione aggressiva» e di sfruttamento «abusivo degli algoritmi delle piattaforme», che sono invece riportate con precisione nei documenti declassificati.

Neppure si motiva rispetto alla probabilità che le condotte contestate abbiano influenzato in maniera determinante l'elettorato. È evidente che il caso in questione rientri tra quelli rispetto ai quali un accertamento dell'effettivo impatto delle irregolarità sull'esito delle elezioni non sarebbe possibile, dal momento che non si potrebbe inferire con certezza la concreta influenza delle stesse sulla formazione del pensiero dell'elettore. Tuttavia, proprio per questo motivo, sarebbe stato forse opportuno che la Corte avesse speso qualche parola in più rispetto all'asserito condizionamento delle distorsioni informative riscontrate sulla formazione dell'opinione pubblica, al fine di fondare la pronuncia su un impianto motivazionale più solido. Ciò, a maggior ragione per il fatto che l'affermazione di un candidato di estrema destra è avvenuta in contesto socio-politico di generale incremento dei consensi dei movimenti politici anti-sistema e nazionalisti. Inoltre, si sarebbe forse potuto argomentare maggiormente anche rispetto alla capacità delle condotte censurate di orientare le preferenze degli elettori su un candidato precedentemente poco conosciuto, in ragione del fatto gli altri candidati, asseritamente penalizzati dall'utilizzo distorto dei servizi digitali di Tik Tok, erano comunque esponenti politici ampiamente noti al corpo elettorale. Ancora, lo svolgimento, di poco antecedente, delle elezioni parlamentari, la cui campagna elettorale si è sviluppata nel medesimo periodo, avrebbe potuto poi indurre la Corte a soffermarsi sulla differenza tra le due situazioni. Ci si potrebbe infatti interrogare sulla capacità delle condotte contestate di condizionare anche le precedenti elezioni del Parlamento europeo, nell'ambito delle quali si è parimenti assistito ad un significativo aumento di consensi del partito di estrema destra AUR (Alleanza per l'Unità dei Romeni), ideologicamente affine alle posizioni di Georgescu[61]. L'assenza di un solido e argomentato impianto motivazionale non può infatti che prestare il fianco a critiche volte a delegittimare l'operato del giudice costituzionale, alimentando a sua volta, come si accennava, narrazioni complottiste[62].

[61] Peraltro, i documenti dei Servizi segreti rilevano altresì lo svolgimento di una massiccia attività promozionale a favore del POT (Partito dei giovani), un partito sovranista che ha sostenuto la candidatura di Georgescu e che alle elezioni parlamentari del 1° dicembre ha superato la soglia di sbarramento in entrambe le Camere.

[62] La pronuncia della Corte costituzionale è stata peraltro oggetto di un ricorso presentato da Georgescu alla Corte europea dei diritti dell'uomo, attraverso il quale si lamentava la violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 alla CEDU e degli artt. 6, 10, 11 e 13 CEDU. Il ricorrente sosteneva l'illegittimità della decisione in quanto fondata su accuse infondate, nonché illegittima e sproporzionata, in violazione del diritto a libere elezioni sancito dall'art. 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Si invocavano poi gli artt. 6 e 13 CEDU, lamentando la non trasparenza delle modalità attraverso cui era stata adottata la decisione in questione e l'assenza di rimedi contro di essa.

6. Considerazioni conclusive

Nelle democrazie del secondo dopoguerra si è abituati a concepire la plausibilità di una difesa giudiziaria della democrazia liberale, esercitata attraverso l'individuazione di principi costitutivi del nucleo fondante della Costituzione posti come limite alla revisione costituzionale; la previsione di casi di limitazione della libertà di manifestazione del pensiero, nonché, in alcune democrazie contemporanee, la messa al bando di esponenti o movimenti politici portatori di idee incompatibili con i principi e le libertà costituzionali, reputati pericolosi per la loro permanenza[63]. Nel caso di specie, tuttavia, sebbene le ideologie politiche di Georgescu potrebbero avvicinare la pronuncia a tale ultima fattispecie, non si ritiene che la sentenza n. 32 possa essere osservata sotto questa prospettiva. La Corte costituzionale non dice infatti nulla circa la contrarietà delle opinioni del candidato ai principi costitutivi della Costituzione della Romania, valorizzando, ai fini della decisione di annullamento, esclusivamente l'illegittimo raggiungimento da parte di uno dei candidati di una visibilità mediatica molto superiore rispetto a quella degli altri (oltre alla mancata trasparenza rispetto alle spese elettorali), senza fare minimamente riferimento alle idee diffuse dallo stesso, che quindi devono considerarsi neutrali rispetto all'esito del giudizio.

Si potrebbe dire che la Corte, piuttosto che porre un «limite al potere del popolo di decidere contro sé stesso»[64], interviene in difesa dei presupposti essenziali del corretto funzionamento della democrazia in sé. Attraverso la competenza assegnata al giudice costituzionale di vigilare sul rispetto delle procedure per le elezioni presidenziali, la Corte ha esercitato un controllo circa il rispetto della «*ratio* intrinseca» dei regimi democratici, ossia l'esigenza di rendere l'espressione del corpo elettorale

---

Infine, venivano richiamati gli artt. 10 e 11 CEDU, la cui violazione sarebbe stata determinata dalle interferenze politiche esercitate dal partito al governo sulla pronuncia del giudice costituzionale, che avrebbe minato la libertà di partecipazione ai processi democratici, in particolare, quella di associazione politica. Nel giudizio circa il ricorso presentato dal candidato Georgescu, tuttavia, la valutazione circa il merito della pronuncia della Corte costituzionale rumena è stata elusa, dal momento che il ricorso è stato dichiarato inammissibile con riferimento a tutti i profili sollevati. Rispetto all'art. 3 del Protocollo n. 1 alla CEDU, che rappresenta il profilo di maggiore interesse in tale sede, la Corte EDU ha affermato che gli obblighi imposti da tale disposizione sono limitati alla «*choice of legislature*» e non si applicano normalmente al Capo dello Stato, a meno che, sulla base della struttura costituzionale del singolo Stato, a questi non siano attribuiti ampi poteri nell'ambito del procedimento legislativo, tali da poterlo considerare "legislatore".

[63] Si fa riferimento alle c.d. democrazie protette, la cui teorizzazione viene ricondotta al filosofo tedesco Loewenstein, il quale imputava all'eccesso di tolleranza dei sistemi democratici rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero e alla propaganda politica la causa del sovvertimento di alcuni regimi democratici della prima metà del '900, sull'assunto che il nazismo e il fascismo non rappresentassero tanto delle ideologie quanto delle tecniche volte ad ottenere il potere. La letteratura sul tema è ampia, si veda, tra i molti, K. LOEWENSTEIN, *Militant democracy and Fundamental Rights*, in *The American Political Science Review*, XXXI, 1937; K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, 2002; A. DI GIOVINE (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, 2005; F. FERRONI, S. CECCANTI, *Democrazia protetta*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2015.

[64] A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 22.

un effettivo esercizio di sovranità popolare. Intervenendo sul momento elettivo, da cui trae legittimazione l'operato della classe dirigente, il giudice costituzionale ha enfatizzato come questo non sia bastevole a sé stesso, potendo divenire, in assenza di un corretto svolgimento del confronto politico in vista della formazione della consapevolezza politica di ciascun cittadino[65], la consacrazione della sovranità di una massa manipolata ed etero-indirizzata. È questa una condizione legata all'essenza della democrazia, prescindendo dalle «molteplici aggettivazioni che accompagnano il sostantivo»[66], dal momento che, com'è stato autorevolmente affermato, «anche per una definizione minima di democrazia […] non basta né l'attribuzione del diritto di partecipare direttamente o indirettamente alla presa di decisioni collettive a un numero molto alto di cittadini né l'esistenza di regole di procedura come quella di maggioranza (o al limite di unanimità)»[67].

La vicenda rumena interroga il diritto sull'armamentario con cui affrontare quella crisi degli ordinamenti democratici che «non si gioca solo nei Parlamenti e nelle cabine elettorali, ma anche» – e, aggiungerei, ancor prima – «nei neuroni e nelle sinapsi del nostro cervello»[68]. Un interrogativo, si è detto, risalente, ma che rimane sempre attuale in forza delle sfide sempre nuove che pone il progresso tecnologico.

In questa direzione, l'invalidazione delle votazioni come risposta all'accertamento di condotte in grado di compromettere la genuina formazione dell'opinione pubblica appare uno strumento problematico, il cui utilizzo potrebbe avere ripercussioni significative sulla fiducia del corpo elettorale nelle istituzioni e nel funzionamento dei sistemi democratici in sé. Un simile intervento dovrebbe quindi essere strettamente limitato e rispettoso del principio di *extrema ratio* sancito dalla Commissione di Venezia e dalla giurisprudenza della Corte EDU. Ciò, a maggior ragione per la permanente incapacità delle normative statali ed europee di prevenire l'utilizzo strumentale dei servizi digitali, anche da parte di Stati terzi, al fine di manipolare l'opinione pubblica attraverso campagne di disinformazione o di propaganda politica occulta, come quello verificatosi in occasione delle elezioni presidenziali rumene. In questo contesto, pensare ad un ripetuto intervento giudiziario sui procedimenti elettorali appare addirittura controproducente rispetto all'intento di salvaguardare i valori democratici.

---

[65] A. PACE, M. MANETTI, *Rapporti civili. Art. 21: la libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. cost.*, Bologna, 2006, p. 749.

[66] F. BILANCIA, *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in AA.VV., *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Napoli, 2013, pp. 136-137, il quale enfatizza come il concetto di democrazia sia un «concetto evocativo tra i più complessi e controversi», in ragione della «polisemia della nozione», della «varietà di significati che vengono attribuiti al termine letterale», come dimostrano le «molteplici aggettivazioni che accompagnano il sostantivo, con la pretesa di specificarne il significato».

[67] Sul fondamento di legittimità dei governanti nei regimi democratici, N. BOBBIO, *Quale democrazia?*, Brescia, 2009, p. 18.

[68] Y. N. HARARI, *21 lezioni per il secolo XXI* (trad. M. PIANI), Firenze, 2018, p. 68, citato da A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 593.

L'annullamento delle elezioni per motivi concernenti il condizionamento dell'opinione degli elettori, infatti, manifesta, in qualche misura, una sfiducia nella capacità di discernimento del cittadino, attestando dunque la fragilità della democrazia, dal momento che questo sistema trova la sua ragione di esistenza sulla fiducia in tale capacità di raziocinio[69]. In caso di accertamento di condotte che hanno alterato l'ecosistema informativo in periodi di campagna elettorale, infatti, l'esito delle votazioni rimane comunque un effetto indiretto delle stesse, mediato da un voto validamente espresso dall'elettore.

Con ciò non si intende disconoscere la forte capacità degli strumenti tecnologici di incidere sulla formazione del pensiero, condizionando di conseguenza l'opinione pubblica, di cui si è detto in principio. Tale constatazione non vuole neppure condurre ad una disillusa rinuncia a porre una disciplina giuridica della rete, che tenda a rendere l'ambiente informativo digitale conforme ai principi fondanti i sistemi di democrazia costituzionale. Si reputa infatti che questa rimanga una conseguenza della necessità ontologica del costituzionalismo di misurarsi con il potere, in questo caso quello privato, svolgendo una funzione di regola e limite al suo esercizio.

Tuttavia, com'è stato affermato, la vicenda rumena mette bene in luce come un approccio sanzionatorio di contrasto ai fenomeni di manipolazione dell'opinione pubblica *online* sia un'arma spuntata e non sufficiente a comprendere il problema, nonché, talvolta, controproducente. Nonostante l'esito finale delle elezioni presidenziali rumene – sancito con il ballottaggio del 18 maggio che ha visto prevalere Daniel Dan – si ritiene che ciò sia stato testimoniato proprio dall'esito delle votazioni del primo turno, tenutesi nuovamente il 4 maggio, rispetto alle quali la candidatura di Georgescu è stata bloccata dalla Commissione elettorale. Nonostante fossero state rese pubbliche le condotte occulte e fraudolente poste in essere per promuovere la candidatura di Georgescu, tale votazione ha comunque visto il prevalere del candidato sovranista da questo sostenuto – a seguito, peraltro, di una campagna elettorale segnata da ulteriori presunti attacchi *hacker* ai sistemi informatici[70] – con una percentuale ben più alta di quella conseguita da Georgescu in occasione delle votazioni annullate[71].

---

[69] A. CERRI, *Libertà di manifestazione del pensiero, propaganda, istigazione ad agire*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 181, il quale afferma che il sistema democratico «si fonda sulla fiducia nella capacità di raziocinio, nell'equilibrio e nella fondamentale moralità delle grandi masse degli elettori». In tema di *par condicio*, si vedano le considerazioni critiche di S. NICCOLAI, *Una critica alla par condicio*, in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997, p. 342, la quale afferma addirittura che nell'atteggiamento «protettivo verso il procedimento di formazione della volontà dell'elettore traspare uno scarso riguardo per il principio di uguaglianza e per il principio di rispetto della persona umana; e invero una considerazione "bassa" della democrazia».

[70] T. MASTROBUONI, *In Romania trionfa l'estrema destra: Simion oltre il 40%, andrà al ballottaggio con il sindaco di Bucarest Dan*, in *Repubblica*, 4 maggio 2025.

[71] Se il 4 dicembre, Simion aveva preso il 13, 9% delle preferenze, ponendosi dietro a Georgescu, che aveva preso il 22, 3% delle preferenze, Lasconi, con il 19, 2%, e Ciolagu, con il 19,1% delle preferenze, nelle successive votazioni Simion è risultato il primo candidato, con oltre il 40% di preferenze.

Ciò a testimonianza del fatto che i più di due milioni di voti ricevuti il 4 dicembre da quest'ultimo candidato non erano il mero frutto delle condotte promozionali esercitate nel periodo antecedente alle elezioni. È sottesa a tale ampio consenso un'effettiva adesione degli elettori alle narrazioni da questo condivise, dettata da un insieme di fattori che passano da una protratta esposizione a notizie false e tendenziose, che hanno maggior presa sulla sfera emotiva dell'elettore, ma che muovono, ad avviso di chi scrive, anche da una profonda sfiducia nelle istituzioni. Se non si affrontano i motivi che, alla radice, portano un numero crescente di cittadini a credere e condividere tali narrazioni, gli strumenti sanzionatori rimarranno un'arma spuntata, in quanto strumenti razionali che agiscono in presenza di un corpo elettorale sempre più emotivamente instabile.

Giunti a un punto in cui appare estremamente complesso arginare il problema della disinformazione attraverso un'azione rivolta ai mezzi e alle persone che la diffondono, è imprescindibile quindi valorizzare la funzione educativa che i pubblici poteri sono chiamati a svolgere. Una funzione educativa che deve necessariamente passare attraverso l'acquisizione della consapevolezza delle logiche di funzionamento delle piattaforme digitali, ma che deve soprattutto essere volta a favorire la progressiva costituzione di una comunità legata dal minimo comun denominatore della consapevolezza della complessità della società contemporanea e del valore della conoscenza come strumento di comprensione della stessa, senza il quale lo sviluppo di un pensiero critico rimane solo illusorio. Valore della conoscenza non in quanto insieme di nozioni "imposte" dagli esperti dei diversi settori, da assumere in maniera acritica e incondizionata, ma proprio in ragione dei principi che ne determinano il progresso: in quanto processo continuo di ricerca, di confronto tra opinioni differenti, di revisione delle posizioni precedenti. È questa, forse, una prospettiva utopica; sicuramente, di lungo periodo, ma, ad avviso di chi scrive, un imprescindibile punto di partenza.