



24 SETTEMBRE 2025

Campagne elettorali nel sistema digitale e discorsi d'odio

Di Giovanni Di Cosimo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

Campagne elettorali nel sistema digitale e discorsi d'odio *

di Giovanni Di Cosimo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

Abstract [It]: il saggio affronta la questione dei discorsi d'odio durante le campagne elettorali nel sistema digitale. Sono astrattamente applicabili due orientamenti giurisprudenziali: il bilanciamento della Corte costituzionale è più attento alla tutela della libertà di manifestazione del pensiero, il bilanciamento della Corte Edu ai principi contrapposti ad essa. Il saggio esamina le caratteristiche peculiari delle campagne elettorali digitali e argomenta in favore dell'applicabilità del primo orientamento.

Title: Digital Election Campaigns and Hate Speech

Abstract [En]: the essay addresses the issue of hate speech during digital election campaigns. Two jurisprudential approaches are theoretically applicable: the Constitutional Court's balancing approach focuses more on the protection of freedom of expression, while the ECHR's balancing approach focuses on principles that conflict with it. The essay examines the characteristics of digital election campaigns and argues for the application of the first jurisprudential approach.

Parole chiave: libertà di pensiero, discorsi d'odio, campagne elettorali digitali, bilanciamento, vita democratica

Keywords: freedom of expression, hate speech, digital election campaigns, balancing, democratic life

Sommario: 1. La questione. 2. Punire i discorsi d'odio solo se istigano all'azione. 3. Punire i discorsi d'odio in quanto tali. 4. Campagne elettorali nel sistema digitale. 5. Pur sempre pensiero. 6. Libero svolgimento.

1. La questione

Come deve essere qualificato il caso dei discorsi d'odio durante le campagne elettorali online? Le caratteristiche peculiari delle campagne che si svolgono in rete, in particolare impatto e diffusività dei messaggi, giustificano il ricorso alla sanzione penale per l'*hate speech*?

In astratto il caso può essere ricondotto a due diversi percorsi argomentativi tracciati dalla Corte costituzionale e dalla Corte Edu, l'uno più attento alle esigenze della libertà di manifestazione del pensiero e l'altro alle esigenze dei beni che si contrappongono ad essa nel bilanciamento. Il primo orientamento viene applicato dalla giurisprudenza di legittimità alle campagne elettorali tradizionali, tenuto conto della necessità di assicurare quel che la Cassazione definisce il «libero svolgimento della vita democratica», che richiede una ampia tutela della libertà di manifestazione del pensiero nell'ambito delle competizioni

* Articolo sottoposto a referaggio e realizzato nell'ambito del progetto "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 bando PRIN 2022 PNRR, P2022MCYCK, CUP D53D23022340001.

elettorali¹. Si tratta di capire se le caratteristiche peculiari delle campagne che si svolgono in rete rendano invece preferibile l'altro orientamento².

2. Punire i discorsi d'odio solo se istigano all'azione

Il primo orientamento è stato da tempo delineato in relazione a fattispecie alle quali ora possono essere assimilati i discorsi d'odio³. Fin dagli anni Cinquanta del secolo scorso, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che le manifestazioni del pensiero possono essere sanzionate qualora siano dirette a provocare un'azione vietata dall'ordinamento: «l'apologia del fascismo, per assumere carattere di reato, deve consistere non in una difesa elogiativa, ma in una esaltazione tale da poter condurre alla riorganizzazione del partito fascista»⁴. La sanzione penale prevista dalla legge del 1952 colpisce una «istigazione indiretta a commettere un fatto rivolto alla» riorganizzazione del partito fascista⁵.

In altre parole, la sanzione penale si giustifica qualora ricorra quel «pericolo concreto» di riorganizzazione del disciolto partito fascista di cui da ultimo ragionano le sezioni unite della Cassazione⁶. La configurazione del reato di pericolo concreto è coerente con la prospettazione nel disegno costituzionale

¹ Cass. III sez. pen., 36906/2015. Il caso riguarda un volantino distribuito durante la campagna elettorale che, dice la Corte, propone un messaggio politico condizionato da pregiudizi. Nondimeno, «nel necessario bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti (...), da operare di volta in volta rispetto al caso concreto, appare nell'occasione prevalere il diritto alla libera manifestazione del proprio pensiero politico, nell'ambito di una competizione elettorale».

² Sulla attuale tendenza a considerare i discorsi d'odio come limite alla libertà di pensiero, cfr. M. MANETTI, *Una stagione di fioritura della libertà di pensiero è ormai alle spalle*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 1; cfr. anche G. ZICCARDI, *L'odio online. Violenza verbale e ossessione in rete*, Milano, 2016, p. 242, il quale ricorda che le «limitazioni del parlato, anche se odioso, possono essere molto pericolose, e la storia l'ha insegnato».

³ La questione dei discorsi d'odio va tenuta distinta dalla questione delle fake news (F. PIZZETTI, *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, in *MediaLaws*, n. 1, 2017, p. 50), alla quale invece viene spesso accostata. Per la tesi che il discorso d'odio è quasi sempre una forma di disinformazione cfr. A. SPADARO, *Libertà, pluralismo e limiti nel discorso pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025, p. 122.

⁴ Sent. 1/1957. La legge 645/1952 non punisce «una qualunque manifestazione del pensiero (...) bensì quelle manifestazioni usuali del disciolto partito, che (...) possono determinare il pericolo di riorganizzazione che la norma ha voluto evitare» (sent. 74/1958). In uno stesso ordine di idee si muove la pronuncia sulla fattispecie penale che punisce l'istigazione all'odio fra le classi sociali: «Le teorie della necessità del contrasto e della lotta tra le classi sociali sono dottrine che sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza e delle concezioni e convinzioni politiche, sociali e filosofiche dell'individuo appartengono al mondo del pensiero e dell'ideologia. L'attività di esternazione e di diffusione di queste dottrine, che non suscita di per sé violente reazioni contro l'ordine pubblico o non sia attuata in modo pericoloso per la pubblica tranquillità, non ha finalità contrastanti con interessi primari costituzionalmente garantiti e pertanto qualsiasi repressione o limitazione di essa viola la libertà consacrata nell'art. 21 della Costituzione» (sent. 108/1974).

⁵ In seguito, la Corte ha rilevato che la manifestazione del pensiero è sanzionabile penalmente (nel caso di specie, reato di istigazione a delinquere ex art. 414 del Codice penale) se per le sue modalità integra un «comportamento concretamente idoneo a provocare la commissione di delitti» (sent. 65/1970).

⁶ Sez. unite pen., 16153/2024.

di una democrazia aperta piuttosto che protetta⁷, e con il ruolo centrale che l'ordinamento costituzionale attribuisce alla libertà di manifestazione del pensiero⁸.

Allargando il quadro, gli ordinamenti liberali dovrebbero «vietare il dissenso radicale solo quando l'apologia di comportamenti potenzialmente eversivi dell'ordine democratico abbia la concreta capacità di provocare l'immediata esecuzione di delitti»⁹.

3. Punire i discorsi d'odio in quanto tali

L'altro percorso argomentativo è segnato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁰. Il caso Sanchez riguarda un politico che durante la campagna elettorale ospita commenti con contenuti di *hate speech* nella sua bacheca di Facebook¹¹. La normativa francese stabilisce la responsabilità penale, con conseguente limitazione della libertà di espressione, di chi si trova nella condizione del politico, ossia riveste la qualifica del produttore (*producteur*) della comunicazione elettronica.

Secondo la Corte la sanzione penale non viola l'art. 10 della Convenzione che riconosce il diritto alla libertà di espressione¹². I giudici di Strasburgo realizzano un bilanciamento che considera regressiva la libertà di manifestazione pensiero rispetto alla necessità di tutelare i gruppi minoritari destinatari dei discorsi d'odio¹³.

⁷ C. BOLOGNA, *Saluto romano e pericolo «concreto» di riorganizzazione del partito fascista: le Sezioni Unite Penali decidono secondo Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2024, p. 425.

⁸ Molto citato è quel passo della Corte costituzionale secondo cui la libertà di manifestazione del pensiero è «pietra angolare dell'ordine democratico» (sent. 84/1969), e un altro secondo cui è «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (sent. 126/1985). Per la tesi che nel bilanciamento occorra assegnare prevalenza alla XII disposizione finale sul divieto di riorganizzazione del partito fascista rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero cfr. B. PEZZINI, *Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, 2021, p. 1394.

⁹ A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 5.

¹⁰ «The Court reiterates that the imposition of a prison sentence in the context of a political or public-interest debate will be compatible with freedom of expression as guaranteed by Article 10 of the Convention only in exceptional circumstances, notably where other fundamental rights have been seriously impaired, as, for example, in the case of hate speech or incitement to violence» (caso *Bouton v. France*, V sez. 13 gennaio 2023; cfr. anche caso *Stern Taulats e Roura Capellera v. Spain*, III sez. 13 giugno 2018).

¹¹ Caso *Sanchez v. France*, Grand Chamber, 15 maggio 2023.

¹² Avallando l'estensione della responsabilità per contenuti postati da terzi, la sentenza potrebbe facilmente portare all'esito paradossale di consentire al politico di rimuovere qualsiasi contenuto di terzi, ivi compresi quelli critici nei confronti delle sue posizioni, risolvendosi così in un grave danno per il processo democratico (l'osservazione è di P. DUNN, *Carattere eccezionale dell'«hate speech» e nuove forme di responsabilità per contenuti di terzi nella giurisprudenza EDU. Nota a C.edu, Sanchez c. Francia, 15 maggio 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2023, p. 256).

¹³ Critica sul punto è M. TOMASI, *La Corte EDU torna sui caratteri del discorso d'odio politico online: una diluizione della libera manifestazione del pensiero*, in *DPCE online*, n. 1, 2024, p. 741 ss., spec. p. 746. Già a commento della precedente sentenza della V sez. del 2 settembre 2021 è stata rilevato che la decisione comporta «una non marginale compressione della libertà d'espressione di soggetti che aspirano a ricoprire cariche pubbliche e perciò partecipano al dibattito politico anche tramite i social media» (A. FAINA, *Gli incerti confini giurisprudenziali delle ingerenze nella libertà d'espressione in ambito elettorale. La Corte Edu tra esigenze di tutela dei valori di una società democratica e pluralista e rispetto del libero dibattito politico*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, n. 1, 2022, p. 568). Per l'opinione invece che il politico debba mostrare «una particolare diligenza per impedire forme di intolleranza e di odio che sono sicuramente amplificate, soprattutto in contesti locali» cfr. M.

I giudici affermano che una pena detentiva per un reato in materia di espressione politica può essere compatibile con la libertà di espressione solo in circostanze eccezionali, come l'incitamento all'odio o alla violenza¹⁴. In questo modo ammettono limitazioni per la libertà di espressione più ampie rispetto a quelle indicate dalla Corte costituzionale, per la quale il discorso d'odio può essere sanzionato penalmente solamente se istiga all'azione¹⁵.

4. Campagne elettorali nel sistema digitale

Per rispondere alla domanda iniziale occorre esaminare, sia pur brevemente, alcune caratteristiche peculiari delle campagne elettorali online allo scopo di capire se giustificano un trattamento penale dei discorsi d'odio secondo la linea tracciata dalla sentenza Sanchez¹⁶.

Un primo aspetto riguarda l'impatto dei discorsi d'odio che secondo la sentenza della Corte Edu aumenta durante le campagne elettorali e diventa più dannoso¹⁷. In questo contesto «le posizioni dei candidati si induriscono inevitabilmente», e gli slogan prevalgono sulle argomentazioni ragionate¹⁸. In effetti, l'esperienza mostra che nelle fasi elettorali le opinioni si inaspriscono e le posizioni si radicalizzano. La rileva la Cassazione, che parla del «particolare clima in cui si svolgono le campagne elettorali», e osserva che «il linguaggio della polemica politica può assumere toni più pungenti ed incisivi rispetto a quelli comunemente adoperati nei rapporti interpersonali tra privati»¹⁹. Le campagne elettorali sono per

CASTELLANETA, *Responsabilità del politico per commenti altrui su Facebook: conferma alla Convenzione europea la "tolleranza zero" nei casi di messaggi d'odio*, in *MediaLans*, n. 3, 2021, p. 224.

¹⁴ Analogo l'orientamento per i casi di diffamazione da parte del giornalista: «the Court considers that the imposition of a prison sentence for a press offence will be compatible with journalists' freedom of expression as guaranteed by Article 10 of the Convention only in exceptional circumstances, notably where other fundamental rights have been seriously impaired, as, for example, in the case of hate speech or incitement to violence» (caso Cumpănă e Mazăre v. Romania, Grand Chamber, 17 dicembre 2004).

¹⁵ Sulla diversa natura della giurisdizione convenzionale e del sindacato costituzionale, che spiega la ragione per cui le giurisdizioni costituzionali sono più sensibili alle ragioni della libertà di manifestazione del pensiero cfr. C. CARUSO, *L'hate speech a Strasburgo: il pluralismo militante del sistema convenzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017, spec. p. 976 s. Sui tratti differenziali dei bilanciamenti operati nell'ordinamento convenzionale e in quello nazionale cfr. R. BIN, *L'interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 7 ss.; cfr. anche T. GUARNIER, *Interpretazione giuridica*, Tomo III.2, *L'interpretazione conforme al diritto europeo*, Napoli, 2024, p. 56 s. Sul «processo di allineamento» della giurisprudenza costituzionale a quella convenzionale cfr. A. CARDONE, *L'incidenza della libertà d'espressione garantita dall'art. 10 C.e.d.u. nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2012, p. 13.

¹⁶ Sui «tratti del tutto peculiari» che il discorso d'odio assume online cfr. M. D'AMICO, *Linguaggio discriminatorio e garanzie costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023, p. 225 ss.; cfr. anche A. MACERATINI, *Hate speech: l'odio nella Rete*, in *Tigor*, n. 2, 2023, p. 47 ss.

¹⁷ Si ritiene che l'impatto delle nuove tecnologie abbia aumentato le criticità presentate da fenomeni come l'*hate speech* (cfr., da ultimo, A. CREMONE, *Libertà di espressione e nuove tecnologie: a complicated relationship*, in *Riv. it. di informatica e diritto*, n. 1, 2025, p. 443 ss.).

¹⁸ «Furthermore, while political parties should enjoy broad freedom of expression in the context of an election, in order to try to convince their electorate, in the case of racist or xenophobic discourse such a context contributes to stirring up hatred and intolerance, as the positions of the candidates will inevitably harden and slogans or catchphrases become more prominent than reasoned arguments. The impact of racist and xenophobic discourse then becomes greater and more harmful».

¹⁹ Cass. III sez. pen., 36906/2015.

definizione il luogo del conflitto anche aspro e acceso fra posizioni contrapposte, e questo vale, ecco il punto, tanto per quelle tradizionali quanto per quelle che si svolgono nel sistema digitale²⁰. Tale carattere non può quindi costituire il presupposto che giustifica l'apposizione di limiti alla libertà di pensiero nel solo caso delle competizioni online.

Un secondo aspetto riguarda la velocità di propagazione dei messaggi nella rete, che consente una elevata diffusività dei discorsi d'odio online²¹. In realtà, anche nelle campagne elettorali tradizionali gli attori in campo perseguono l'obiettivo di arrivare velocemente alla più larga cerchia di elettori. Ciò che cambia con le campagne online è la maggiore intensità che il fenomeno assume. Non sembra pertanto che il carattere della diffusività possa giustificare l'introduzione di sanzioni penali nei confronti degli autori dei messaggi d'odio propagati nella rete.

Un terzo aspetto riguarda la necessità di reagire velocemente alle parole d'odio diffuse online. Il problema è che un controllo in tempi troppo ristretti può essere la causa di un'eccessiva incisione sulla libertà di pensiero, come ha rilevato il *Conseil constitutionnel* che ha censurato la legge francese sui discorsi d'odio che impone l'obbligo di rimozione, assistito da una sanzione, dei contenuti di *hate speech* e discriminatori entro il termine di 24 ore dalla segnalazione²².

5. Pur sempre pensiero

Insomma, dal punto di vista che stiamo considerando, gli aspetti citati (impatto, diffusività, controllo) non differenziano in modo significativo il caso delle campagne online da quelle tradizionali; non richiedono una specifica e più severa qualificazione penale dei discorsi d'odio. E dunque il loro esame indirizza verso l'orientamento più attento alle esigenze della libertà di espressione tracciato dalla giurisprudenza costituzionale. I discorsi d'odio durante le campagne elettorali online, per quando esecrabili, ricadono sotto la tutela della libertà di pensiero fintanto che non istighino all'azione.

A conferma di tale conclusione si possono indicare due dati. In primo luogo, la circostanza che il concetto di discorsi d'odio presenta una pluralità di significati²³. Infatti, in forza del principio di determinatezza

²⁰ A.E. GALEOTTI, *Tollerare i discorsi d'odio?* in *iris.uniupo.it*, 2025, documento in pre-print, p. 8 che distingue a seconda dei luoghi: mentre è inopportuno sanzionare il linguaggio dei comizi (e delle manifestazioni, presentazioni, lezioni), vanno sanzionati i discorsi d'odio in altri contesti, come i tribunali, gli uffici pubblici e la scuola.

²¹ Cfr., fra gli altri, M. BELLUATI, *Parole pesanti. Hate Speech e comunicazione politica ai tempi dei social media*, in G. BULLI, A. TONINI (a cura di), *Migrazioni in Italia: oltre la sfida. Per un approccio interdisciplinare allo studio delle migrazioni*, Firenze University Press, 2021, p. 157 s.

²² Dec 2020-801 DC del 18 giugno 2020 : «compte tenu des difficultés d'appréciation du caractère manifestement illicite des contenus signalés dans le délai imparti, de la peine encourue dès le premier manquement et de l'absence de cause spécifique d'exonération de responsabilité, les dispositions contestées ne peuvent qu'inciter les opérateurs de plateforme en ligne à retirer les contenus qui leur sont signalés, qu'ils soient ou non manifestement illicites. Elles portent donc une atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée».

²³ G. GOMETZ, *L'odio proibito: la repressione giuridica dello hate speech*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 32, 2017, p. 4; G. VASINO, *Censura "privata" e contrasto all'hate speech nell'era delle Internet Platforms*, in *federalismi.it*, n. 4, 2023, p.

delle fattispecie incriminatrici²⁴ non si dovrebbe ricorrere allo strumento penale per una fattispecie non sufficientemente definita come, appunto, è l'*hate speech*²⁵. Incidentalmente, si può rilevare che la vaghezza del concetto concorre a spiegare perché il controllo sui contenuti postati online, che il *Digital Services Act* rimette a un soggetto privato come le piattaforme, rischia di risolversi in un potere di censura lesivo della libertà di espressione²⁶.

In secondo luogo, la dinamica del criterio del bilanciamento di interessi che la rilevanza dei principi in ballo impone anche per il caso delle campagne elettorali nel sistema digitale. Alla libertà di manifestazione del pensiero viene frequentemente contrapposta la tutela delle minoranze²⁷. L'idea è che la sanzione penale si giustifichi nel caso che le parole d'odio colpiscano gruppi «oggetto di emarginazione, discriminazione, subordinazione, persecuzione», nel qual caso diventano «strumenti che concorrono alla reiterazione di una struttura sociale oppressiva nei confronti di quella minoranza»²⁸. In senso contrario, occorre considerare come questa impostazione risulti implicitamente paternalistica «nella protezione pubblica di agenti considerati come vittime»²⁹.

Altre volte, alla libertà di pensiero viene contrapposto il principio di pari dignità di tutti i cittadini³⁰. Sul punto, da un lato, va notato che la dignità umana non costituisce un super valore sottratto al bilanciamento con altri principi³¹; e quindi la dignità è «impensabile e giuridicamente inafferrabile senza

138 ss.; A. DI PROSPERO, *Logica della democrazia, conflitto e discorso dell'odio*, in *Filosofi(e)Semiotiche*, n. 2, 2024, p. 134 ss. Il concetto è invece adeguatamente determinato per E. CATELANI, *Fake news e democrazia: verso una democrazia tecnologica*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta online, 21 maggio 2020, p. 9.

²⁴ Corte cost., sent. 96/1981.

²⁵ Il difetto di determinatezza della fattispecie incriminatrice spinge il giudice a svolgere un'operazione interpretativa che esorbita dalla linea indicata dalla Corte, secondo cui non c'è lesione del parametro costituzionale dell'art. 25 comma 2 Cost. quando la previsione normativa «consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo» (sent. 5/2004; v. anche sent. 327/2008).

²⁶ P. DUNN, *Il contrasto europeo all'hate speech online: quali prospettive future?*, in *MediaLaws.eu*, 20 gennaio 2021; O. Grandinetti, *Le piattaforme digitali come "poteri privati" e la censura online*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2022, p. 181; R. NIRO, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e coregolamentazione: note ricostruttive*, in *Processi democratici e tecnologie digitali*, a cura di G. DI COSIMO, Torino, 2023, p. 255; A. LAMBERTI, *La libertà di manifestazione del pensiero "in trasformazione"*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, p. 339 ss.. Sui rischi per la libertà legati ai meccanismi automatici di filtraggio dei contenuti cfr. F. ABBONDANTE, *La tirannia degli algoritmi e la libertà di manifestazione del pensiero. Lo stato dell'arte e le prospettive future*, in *i-lex*, n. 12, 2019, p. 8.

²⁷ J. WALDRON, *Dignity and Defamation: the visibility of Hate*, in *Harvard Law Review*, n. 7, 2010, p. 1596 ss.

²⁸ G. PINO, *Discorso razzista e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2008, p. 294 s.

²⁹ A.E. GALEOTTI, *Tollerare i discorsi d'odio?* cit.

³⁰ Cass., III sez. pen., 37581/2008; VI sez. pen., 36906/2015.

³¹ A. TESAURO, *Spunti problematici in tema di dignità umana come bene penalmente rilevante*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 11, 2011, p. 885 ss. (la dignità viene spesso invocata «come argomento *Knockdown* in grado di chiudere la discussione in partenza, sbarrando la strada a ogni ulteriore sforzo argomentativo volto a ridurre, nei limiti del possibile, l'indeterminatezza del suo contenuto fluttuante e inafferrabile, soprattutto in rapporto all'esigenza di concedere legittimo spazio a eventuali controinteressi antagonisti»). Sulla dignità umana come valore "supercostituzionale" cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Politica del diritto*, 1991, p. 343 ss.; per fondati rilievi critici alla tesi cfr. G. MONACO, *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

il richiamo alla ragionevolezza»³². Dall'altro, che la «dubbia consistenza normativa del concetto» lo rende «incapace, da solo, di fungere da limite alla libertà di espressione»³³. Ne segue che il bilanciamento deve preservare il nucleo della libertà di manifestazione del pensiero, che comprende le parole d'odio che non istigano all'azione³⁴.

Insomma, sia che alla libertà di manifestazione del pensiero si contrapponga la tutela delle minoranze, sia che le si opponga il principio di pari dignità dei cittadini, si deve escludere che il bilanciamento debba essere in partenza sfavorevole alla libertà. Occorre piuttosto valutare caso per caso, posto che per le indicate ragioni i principi ad essa contrapposti non hanno un peso chiaramente prevalente.

Si può aggiungere che il giudizio di bilanciamento non dovrebbe essere effettuato in astratto, come fa la giurisprudenza della Corte Edu che assume il discorso razzista come categoria di “discorso non protetta” dalla libertà di pensiero³⁵. Altrimenti, non si riesce a distinguere «tra manifestazioni di pensiero razzista produttive di pericolo chiaro e presente di comportamenti violenti o discriminatori e manifestazioni che ne sono prive»³⁶.

6. Libero svolgimento

I dati esaminati sembrano indicare che la tesi della giurisprudenza costituzionale secondo cui il pensiero può essere sanzionato penalmente solo se è funzionale all'azione, circostanza che va verificata caso per caso, si applica anche per la specifica ipotesi dei discorsi d'odio durante le campagne elettorali online³⁷. Le caratteristiche peculiari di tali campagne non sono tali da richiedere l'applicazione dell'orientamento più penalizzante per la libertà di pensiero, elaborato dalla giurisprudenza della Corte Edu. In altre parole, anche per questa specifica ipotesi non si giustificano limitazioni alla libertà di manifestazione del pensiero

³² J. LUTHER, *Ragionevolezza e dignità umana*, Università del Piemonte orientale, *POLIS Working Papers, Working paper n. 79*, October 2006, p. 17.

³³ C. CARUSO *Dignità degli altri e spazi di libertà degli intolleranti. Una rilettura dell'art. 21 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2013, p. 810.

³⁴ Peraltro, la tecnica del pericolo concreto non va esente da perplessità come criterio per bilanciare libertà di pensiero e dignità umana. In particolare, rileva problematicamente la sfuggente distinzione fra discorso “pericoloso” e discorso “scandaloso” (A. TESAURO, *La propaganda razzista tra tutela della dignità umana e danno ad altri*, in *Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale*, n. 2, 2016, p. 972 ss.). Nella maggior parte dei casi è difficile provare la pericolosità di una manifestazione di pensiero (per esempio, di una presa di posizione razzista), col rischio che finiscano per pesare soprattutto i giudizi di valore dell'interprete e si scivoli sul piano dello sdegno, di ciò che fa scandalo in quanto percepito come disgustoso (ivi, p. 974).

³⁵ A. TESAURO, *Corte Edu e Corte costituzionale tra operazioni di bilanciamento e precedente vincolante. Spunti teorico-general e ricadute penalistiche*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 9 luglio 2019, p. 30.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Parte della dottrina, assumendo la prospettiva della lesione di altre libertà o beni costituzionalmente protetti, ritiene poco persuasiva la distinzione fra la manifestazione del pensiero e l'azione materiale (V. ANGIOLINI, *Manifestazione del pensiero e «libertà altrui»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1995, p. 10 della versione pubblicata nella banca dati DeJure). La distinzione fra pensiero e azione è invece valorizzata da altri autori (cfr., per es., G. AZZARITI, *Libertà di manifestazione del pensiero e ordinamento democratico. Appunti*, in *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA, G. SILVESTRI, Milano, 2005, p. 245 ss.).

in nome dell'ordine pubblico inteso in senso ideale³⁸. In caso contrario si correrebbe il rischio di comprimere il dibattito pubblico proprio nella fondamentale fase elettorale, intralciando quel «libero svolgimento della vita democratica» di cui parla la Cassazione³⁹.

³⁸ L'art. 21 Cost. non tollera restrizioni da parte di un ordine pubblico ideale (lo ricordano, fra gli altri, A. AMBROSI, *Libertà di pensiero e manifestazione di opinioni razziste e xenofobe*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2008, p. 528 ss. e A. PUGIOTTO, *Le parole sono pietre? I discorsi di odio e la libertà di espressione nel diritto costituzionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, 2013, p. 13 ss.). A favore dell'adozione di misure normative specifiche per l'*hate speech online* «non eccessivamente lesive della libertà di manifestazione del pensiero» cfr. M. D'AMICO E C. SICCARDI, *Conclusioni*, in *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'hate speech on line*, a cura di M. D'AMICO E C. SICCARDI, Torino, 2021, p. 221.

³⁹ Cass. III sez. pen., 36906/2015. Ciò non significa che non sia opportuna una regolazione della comunicazione politica sui social media (cfr., fra gli altri, O. SPATARO, *Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali, alcune riflessioni*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2, 2022, p. 16; C. PADRIN, *Sulla rilevanza costituzionale delle prerogative delle Internet Platforms: spunti giurisprudenziali e profili regolatori nel contesto della comunicazione politica online*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, fasc. spec. n. 7, Quaderno mon. abbinato al n. 2, 2024, p. 175). Sulla pubblicità politica online cfr. M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, Milano, 2020; M. MONTI, *Le categorie del costituzionalismo e le fonti alla prova della propaganda politica online: utente-consumatore o utente-cittadino?*, in *DPCE Online*, n. spec., 2021, p. 1269 ss. Sul recente regolamento europeo cfr. E. CATERINA, *Verso il nuovo regolamento Ue in materia di pubblicità politica: mercato delle idee o della propaganda?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2024, p. 207 ss.; C. GIUNTA, *L'espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità*, in *federalismi.it*, n. 14, 2025, p. 21 ss.