

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

Report sullo stato dell'arte nelle aree di ricerca interessate [State of the Art analysis report on the two research areas]

TITOLO DEL PROGETTO	Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns
Acronimo	RightNets
Bando	PRIN 2022 PNRR - Decreto Direttoriale n. 1409 del 14-9-2022
Prot. domanda n.	P2022MCYCK
CUP	D53D23022340001
Inizio del progetto	30 novembre 2023
Durata	24 mesi
Pacchetto di lavoro	2
Sommario	<p>Il presente documento si compone di due report:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>Campagne elettorali digitali e social media: stato dell'arte</i> - a cura di Anna Licastro, pp. 2-16- <i>La (non) regolazione delle campagne elettorali online nell'ordinamento nazionale: stato dell'arte</i> - a cura di Edoardo Caterina, pp. 17-21
Autori	Anna Licastro (Ud'A), Edoardo Caterina (UniMC)
PI	Giovanni Di Cosimo (UniMC)

Il Progetto *Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns – RightNets* è finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU, nell'ambito del bando PRIN 2022 PNRR Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, (P2022MCYCK; CUP D53D23022340001).

I punti di vista e le opinioni espresse sono solo quelli degli Autori 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.



CAMPAGNE ELETTORALI DIGITALI E *SOCIAL MEDIA*: STATO DELL'ARTE.

di Anna Licastro

Ph.D. in *Business, Institutions, Markets*

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" di Chieti-Pescara.

La rivoluzione digitale, cambiando le modalità di circolazione e fruizione delle informazioni¹, ha avuto un impatto significativo sul mercato politico delle idee che trae la propria linfa vitale dalla dialettica intrinseca fra attori politici ed aventi diritto al voto.

L'ascesa di Internet e la scoperta delle potenzialità della *datafication* e del processamento dei dati personali per il tramite di modelli algoritmici predittivi ha trasformato la promessa di poter usufruire di notizie selezionate in base ai propri interessi in una concreta possibilità, rendendo così la rete informatica il mezzo privilegiato per il reperimento delle informazioni². L'acquisizione del controllo della rete da parte dei signori del digitale ha consentito ad alcuni di essi, nello specifico, quelli che prestano servizi di *social media* (Facebook, Instagram, X) e di condivisione di video (come la recente TikTok), di divenire col tempo *gatekeepers* per l'accesso all'informazione, anche di natura politica³.

In un contesto di forte crisi dei sistemi politici nazionali percepiti come distanti dalle esigenze dei cittadini, i partiti e i movimenti politici, hanno fatto uso delle grandi piattaforme quale strumento di propaganda e raccolta del consenso elettorale, come è chiaramente evincibile dall'esperienza dei partiti digitali⁴. La disintermediazione, quale condizione essenziale dell'organizzazione modulare dei *social networks*, è stata utilizzata a proprio vantaggio anche dal dibattito politico al fine di coinvolgere direttamente i cittadini nei processi decisionali; facendo leva, da un lato sul grado sempre maggiore di interattività fra votanti e candidati politici e dall'altro sulla personalizzazione del messaggio politico.

È evidente che il cambiamento nelle modalità di consumo delle notizie sta avendo un impatto notevole non solo sulla funzione rappresentativa che, traducendosi in un mero "ricettacolo" di preferenze espresse per il tramite dei servizi di intermediazione *online*, rischia di essere snaturata

¹ AGCOM, *News vs. Fake nel Sistema dell'Informazione, Interim Report Indagine Conoscitiva Delibera 309/16/Cons.*, 2018, p. 75, consultabile al sito ufficiale [AGCOM](https://www.agcom.it/).

² E. LONGO, *Dai big data alle «bolle filtro»: nuovi rischi per i sistemi democratici*, in *Percorsi Costituzionali*, n.1, 2019, p. 32.

³ R. NIRO, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e co-regolamentazione: note ricostruttive*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n.3, 2021, p. 1376.

⁴ G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau: le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, in G. DI COSIMO, (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali nonché P. GERBAUDO, I partiti digitali. L'organizzazione della politica nell'era delle piattaforme*, Bologna, Il Mulino, p. 7 ss.

provocando, di conseguenza, la semplificazione del contenuto dei programmi elettorali⁵, ma anche sulla comunicazione politica, parcellizzata in una fruizione frammentata di contenuti di varia natura (video, *posts*, commenti, menzioni, *reels*) visualizzati dagli utenti-elettori in modalità *random* nei propri *newfeeds*. Del pari, si tenga conto che nello spazio informativo disintermediato dalle piattaforme algoritmiche i cittadini non ricevono solo informazioni, ma partecipano direttamente alla loro produzione perché reagendo ai *posts* o video pubblicati da altri, li condividono e li rilanciano divenendo essi stessi *opinion makers*, contribuendo così ad orientare facilmente le scelte di voto di altri utenti⁶.

L'uso dei *social media* nella comunicazione politico-elettorale e l'impiego delle piattaforme *social* nel corso delle campagne politiche *online* per aumentare il consenso espone gli aventi diritto al voto a nuove vulnerabilità collegate principalmente a nuovi tentativi di manipolazione dell'elettorato in cui ad una profonda conoscenza della psicologia cognitiva i *providers* delle piattaforme associano l'uso di tecniche di *marketing*.

Con riguardo al primo aspetto è bene osservare che la tendenza da parte dei signori del digitale all'esposizione selettiva alle notizie fa leva sui *bias* cognitivi: nient'altro che pregiudizi mentali legati all'estrazione culturale della persona, al suo grado di istruzione o alle esperienze che ha vissuto nell'arco della sua vita a partire dall'infanzia.

Con riguardo, invece, alle tecniche di *targeting*, giova ricordare che già le Linee guida n. 8/2020 adottate nel 2021 dallo *European Data Protection Board* (d'ora in poi, EDPB), mettevano in luce come, fra i molteplici servizi di intermediazione *online* prestati dai *social media*, avessero un ruolo di indubbio rilievo i servizi di *targeting* mediante cui la piattaforma è in grado di comunicare messaggi agli utenti sulla base delle preferenze, attitudini, gusti personali al fine di indirizzarli verso specifici interessi commerciali, politici o di altro genere⁷. Come è stato dimostrato dal caso *Cambridge Analytica*, nello spazio digitale l'agenda politica viene determinata dalla capacità delle grandi aziende tecnologiche di utilizzare una particolare tipologia di *targeting* il c.d. *micro-targeting* politico per sfruttare progressivamente le vulnerabilità cognitive degli elettori e manipolarne le intenzioni di voto.

⁵ C. FASONE, *L'esercizio del mandato rappresentativo nell'era digitale: il caso italiano in prospettiva comparata*, in L. EFRÉN RÍOS VEGA, I. SPIGO (a cura di), *La rappresentanza politica nell'era digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 78.

⁶ M.E.BUCALO, *La libertà di espressione in rete fra content moderation dei social network e regolazione dell'Unione Europea*, in *Dirittifondamentali.it*, n.3, 2022, p. 273.

⁷ EDPB, *Linee guida 8/2020 sul targeting degli utenti di social media*, 13 aprile 2021, consultabili al sito dello [European Data Protection Board](https://edpb.europa.eu/).

Nell'ambito del *micro-targeting* politico è stato dimostrato che il pregiudizio mentale - noto in psicologia come *confirmation bias*⁸ in base al quale le persone tendano a “consumare” informazioni in linea con il proprio punto di vista - sarebbe quello maggiormente utilizzato nelle strategie di *micro-targeting* per imbastire campagne di disinformazione *online* aventi ad oggetto tematiche ad alto impatto politico e culturale su argomenti di particolare interesse ed estremamente polarizzanti⁹. Difatti, come rilevato efficacemente dall'AGCOM, in rete gli utenti tendono naturalmente ad aggregarsi in gruppi con idee molto simili fra loro dal punto di vista ideologico tanto da concentrarsi nel corso della navigazione su notizie che esprimono una narrazione aderente alle preferenze, ai gusti, ai punti di vista dell'utente esposto a quelle notizie, ponendolo così nella condizione di ignorare eventuali narrazioni alternative¹⁰. L'immersione nella bolla informativa preclude, dunque, una valutazione critica dei fatti e contribuisce ad isolare gli utenti in ambienti digitali (c.d. *echo chambers*)¹¹ in cui le persone incontrano solo opinioni che coincidono con le proprie e non ammettono idee alternative¹². È chiaro che in questo modo l'ambiente digitale contribuisce alla separazione degli individui in gruppi divisi su questioni polarizzanti e radicalizzati in posizioni alquanto distanti le une dalle altre¹³.

Se il *micro-targeting* politico costituisce il primo tentativo di influenzare l'elettorato avvalendosi delle nuove opportunità di propaganda offerte dalla diffusione di più recenti mezzi di comunicazione, è con l'ausilio di programmi *software* automatizzati - c.d. *social bots* - che cambia il “ritmo” dell'*online feedback* propaganda. Emulando il comportamento di un profilo reale, i *social bots* riescono non solo a pubblicare un'elevata quantità di contenuti di disinformazione *online*, ma anche a riprodurre perfino le stesse iterazioni *social*, re-tweettare *posts* o video nonché aggiungere *followers* agli account ufficiali dei partiti e movimenti politici, seguendo un livello di pubblicazione senz'altro più elevato rispetto a quanto avrebbe potuto fare un singolo *account* vero¹⁴.

Con la diffusione nei *social media* dei *deepfakes* si è compiuto un vero e proprio “salto di qualità” verso un rafforzamento delle tecniche di manipolazione dell'elettorato e la definitiva frammentazione

⁸ J. KLAYMAN, *Varieties of Confirmation Bias*, in *Psychology of Learning and Motivation*, Vol. 32, 1995, pp. 386 ss.

⁹ F.BORGESIU, J.MÖLLER, S. KRUİKEMEIR, *et al.*, *Online Political Microtargeting: promises and threats for democracy*, in *Utrecht Law Review*, Vol. 14, no. 1, 2018, p.85 ss.

¹⁰ AGCOM, *Percezioni e Disinformazione. Molto “razionali” o troppo “pigri”?*, Report, febbraio 2020, consultabile al sito ufficiale [AGCOM](#), p. 22 ss.

¹¹ E. PARISER, *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*, The Penguin Press, New York, 2012, p. 69 ss.

¹² M. CASTELS, *Comunicazione e Potere*, Milano, Egea, 2009, p. 208 ss.

¹³ C. R. SUNSTEIN, *Designing Democracy. What Constitutions Do*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 35 ss.

¹⁴ M.R.ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media fra diritto ed auto-disciplina*, Milano, Franco Angeli, 2020, pp. 32- 36.

delle sfera pubblica¹⁵ perché l'ultima frontiera nel campo della disinformazione *online* consente attraverso strumenti di Intelligenza Artificiale, fra cui l'apprendimento automatico ed algoritmi di *deep learning*, di creare media audio o visivi manipolati o sintetici in grado di riprodurre candidati politici, o comunque persone che hanno un peso rilevante nel dibattito pubblico, che sembrano dire o fare qualcosa che non hanno mai detto o fatto¹⁶. È evidente che in un primo momento gli effetti distorsivi della costruzione del consenso politico digitale abbiano riguardato la diffusione consapevole ed occulta di informazioni fuorvianti e distorte (c.d. *fake news*), diffuse - in alcuni casi - dagli stessi governi di Paesi non democratici per divulgare forme di propaganda volte alla destabilizzazione e all'indebolimento dei propri avversari politici interno ed esteri¹⁷.

Il problema è particolarmente sentito nel contesto della comunicazione politico-elettorale ed in special modo nel periodo che precede le tornate elettorali in cui vengono coinvolti, anche mediante un confronto reciproco talvolta molto conflittuale, gli elettori, gli attori politici ed i *mass media*. Difatti, la delicatezza del contenuto dell'attività propagandistica, connotata da una spiccata componente persuasiva¹⁸ la rende senz'altro uno degli strumenti fondamentali per garantire l'effettiva partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. Per tale ragione, richiede di essere incardinata sul rispetto della libertà di manifestazione del pensiero¹⁹ che ne costituisce il fondamento costituzionale assieme alla libertà del voto e al principio di rango costituzionale in virtù del quale i cittadini concorrono con metodo democratico, attraverso i partiti, alla determinazione delle decisioni politiche nazionali²⁰. Nello spazio informativo algoritmicamente organizzato dalle grandi piattaforme i mediante messaggi politici rilanciati dai candidati dei vari schieramenti propongono verità pre-confezionate, ontologicamente diverse da quella fattuali che, invece, dovrebbero emergere dal libero confronto di idee e punti di vista diversi dai propri (c.d. *free marketplace of ideas*)²¹. Nell'era in cui le campagne elettorali - grazie all'uso dei *social networks* - sono divenute *media campaigns* e la profilazione delle preferenze, anche politiche, consente la personalizzazione della propaganda

¹⁵ Sul concetto di opinione pubblica fra i molti si veda J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, Editori Laterza, 1971, pp. 1-310 e più di recente sempre J. HABERMAS, *Nuovo mutamento della sfera pubblica*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2023, pp. 1-95.

¹⁶ T. HWANG, *Deepfakes. A grounded threat assessment*, Report, July 2020, consultabile al sito [CSET - Center for security and emerging technology](#), p. 7 ss.

¹⁷ A. COSSIRI, *Le campagne di disinformazione nell'arsenale di guerra: strumenti giuridici per contrastare la minaccia alla prova del bilanciamento*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, n.2, 2023, pp.78 ss.

¹⁸ G. SANI, «Propaganda», in *Dizionario di Politica*, N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), 2^aed., Torino, Utet, 1983, p. 904.

¹⁹ P. BARILE, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, 1974, Milano, Giuffrè, p. 427 ed inoltre G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti e casi*, Milano, Bruno Mondadori, 2009, p. 15.

²⁰ O. GRANDINETTI, *La comunicazione politica*, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, Giuffrè, 2^aed., 2019, p. 209.

²¹ G. DE GREGORIO, *The market place of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?* in *MediaLaws*, n.1, 2017, p. 91 ss.

elettorale, incentivando la diffusione consapevole di notizie false al fine di influenzare orientamenti ed intenzioni di voto, i processi democratici sono a rischio. In pericolo non solo la libertà di espressione che, nella sua duplice accezione di libertà di informare e di informarsi²², costituisce il cardine sul quale la democrazia si fonda²³, ma la stessa genuinità del voto, quale condizione ineludibile dell'integrità delle competizioni elettorali²⁴. A maggior ragione, è proprio il riconoscimento della dimensione partecipativa della libertà di informazione nella sua accezione passiva, quale diritto ad essere informati, la cui tutela è assicurata dal pluralismo informativo che appare essere in discussione negli ambienti digitali perché è la pluralità delle fonti informative ed il libero accesso alle stesse che consente da un lato alla stampa di svolgere la funzione sociale e dall'altro all'elettore di compiere le proprie valutazioni avendo dinanzi a sé molteplici idee ed opinioni politiche²⁵. Nelle campagne elettorali digitali, invece, l'avente diritto al voto, esposto a notizie molto limitate e costruite su misura sulla base delle sue presunte preferenze, corre il rischio di veder confinato il processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica in ambienti algoritmici autoreferenziali impermeabili al confronto; divenuto, di conseguenza, una mera chimera²⁶.

Come garantire, dunque, il rispetto della libertà di manifestazione del pensiero ed il valore del pluralismo delle fonti informative nella sua doppia accezione (pluralismo esterno ed interno²⁷) ed assicurare la genuinità del voto nel cyberspazio?

All'alba delle prossime elezioni europee, l'Unione Europea - ben consapevole dei rischi - non si è fatta trovare impreparata. Per assicurare il rispetto della libertà di manifestazione del pensiero nella sua duplice accezione ha presentato nel 2020 lo *European Democracy Action Plan* che si prefigge nello specifico di perseguire quattro obiettivi:

1. migliorare le capacità delle istituzioni dell'Unione Europea di individuare, analizzare e smascherare la disinformazione;
2. rafforzare le risposte coordinate e congiunte alla disinformazione;
3. mobilitare il settore privato per affrontare la disinformazione con risposte coordinate e congiunte;

²² A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte speciale*, Padova, Cedam, 2^aed., 1992, p. 427 ss.

²³ M.LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, n.4, 1989, p. 606 ss.

²⁴ E. BETTINELLI, *Par condicio. Regole, Opinioni, Fatti*, Torino, Einaudi Contemporanea, 1995, p.3.

²⁵ F. DONATI, *Democrazia, pluralismo delle fonti di informazione e rivoluzione digitale*, in *Federalismi*, n.13, 2013, p. 3.

²⁶ C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fascicolo speciale, 2019, pp.110-111.

²⁷ E. CHELI, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana in tema di media*, consultabile al sito ufficiale della [Corte Costituzionale](#).

4. sensibilizzare e migliorare la resilienza della società.

Al fine di realizzare questi obiettivi, le istituzioni eurounitarie hanno adottato in maniera graduale una serie di proposte di legge con cui sono intervenute a livello normativo sia sul fronte del rafforzamento della democrazia, della tutela dei diritti elettorali nonché dell'integrità delle elezioni sia sul fronte della tutela della libertà dei media e del pluralismo informativo.

Con riguardo alla prima linea di intervento merita di essere considerato il Regolamento Europeo 2024/900 relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica entrato in vigore il 9 aprile 2024 che opera in combinato disposto con il *Digital Service Act* (d'ora in poi, *DSA*) entrato in vigore il 17 febbraio scorso e le recenti Linee guida pubblicate il 26 marzo dalla Commissione Europea sulle misure di mitigazione dei rischi collegati all'uso di strumenti di disinformazione ed infine il Codice di condotta rafforzato sulla Disinformazione.

Con riguardo alla seconda linea di intervento assume rilievo il Regolamento Europeo *EU Media Freedom Act* (di seguito, *EMFA*) adottato il 13 marzo allo scopo di assicurare l'indipendenza e la libertà dei media nel mercato interno europeo obbligando gli Stati membri a vietare qualsiasi forma di ingerenza nelle decisioni editoriali. Infine, il Regolamento Europeo in materia di Intelligenza Artificiale approvato anche esso lo scorso marzo dal Parlamento Europeo che prevede *standards* normativi specifici di trasparenza, sicurezza informatica e condivisione della documentazione tecnica in tema di intelligenza artificiale generativa, usata ad esempio nella progettazione dei *deepfakes*.

Nel seguito della relazione, non essendo possibile analizzare compiutamente tutte le complesse normative precedentemente citate, verranno commentate alcune delle disposizioni che, nell'iniziale sviluppo dello stato dell'arte per il progetto *Rightnets* si è avuto modo di approfondire perché si ritiene potrebbero avere un impatto sulle tornate elettorali europee del prossimo giugno e, più in generale, nel contrasto alla disinformazione *online*.

Regolamento Europeo relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica.

Il Regolamento Europeo 2024/900, entrato in vigore il 9 aprile, si propone di rendere la pubblicità politica più trasparente e garantire le democrazie degli Stati Membri contro interferenze e manipolazioni straniere, già a partire dalle prossime elezioni europee. Per tale ragione, rende possibile identificare contenuti di pubblicità profilata a pagamento, limitarne l'uso, stabilire chi ha pagato questi contenuti e verificare in quale modo la pubblicità con fini politici è stata personalizzata. Il fine ultimo del Regolamento pare di poter dire sia la salvaguardia dell'autonomia degli elettori preservando così la loro capacità di compiere scelte politiche informate senza manipolazioni o coercizioni.

Con riguardo al principio di trasparenza della pubblicità politica, il Considerando 56 del testo definitivo sottolinea che assicurare trasparenza significa porre gli interessati nelle condizioni di capire quando sono in presenza di un messaggio di pubblicità con finalità politica; il che comporta da parte dei prestatori dei servizi di pubblicità politica (*online e offline*) e da parte degli editori la rigorosa osservanza di obblighi di trasparenza.

Con riguardo ai primi, l'articolo 7 del Regolamento ha previsto che sia compito dei prestatori di servizi pubblicitari chiedere agli *sponsor* - per conto dei quali il messaggio viene diffuso e ai prestatori di servizi pubblicitari che hanno agito per conto di questi - di configurare il messaggio quale pubblicità politica nonché conservare in un apposito registro le informazioni raccolte nell'ambito dei servizi prestati con l'ulteriore obbligo di trasmetterle in modo tempestivo, completo e accurato - come previsto dall'articolo 10 - agli editori.

Con riguardo agli editori di pubblicità politica l'articolo 11 prevede per essi un obbligo di etichettatura del messaggio e la predisposizione di etichette che siano ben visibili e consentano alle persone di identificare facilmente come pubblicità politica eventuali messaggi visualizzati nel corso della navigazione *online* di modo che esse permangano in caso di ulteriore diffusione del messaggio (come nell'ipotesi di un eventuale *re-tweet* del *post*). All'interno dell'etichetta, dovrà anche essere compreso un avviso di trasparenza (articolo 12) in formato facilmente accessibile e contenente l'indicazione di una serie di informazioni che è compito dell'editore fornire con la massima accuratezza possibile prima e durante il periodo di pubblicazione, consegna o diffusione del messaggio di pubblicità politica.

Sempre, infine, nell'ottica di assicurare la massima trasparenza possibile, il Regolamento ha previsto l'istituzione da parte della Commissione di un registro europeo dei messaggi di pubblicità politica *online*, ossia un registro pubblico di tutti i messaggi pubblicati nell'Unione.

Il testo definitivo pubblicato il 9 aprile prevede anche obblighi specifici in materia di tecniche di *targeting*. All'articolo 18 dispone che qualora il titolare del trattamento ne facesse uso, previa adozione di un documento di strategia interna ed un registro sull'uso delle suddette tecniche, raccolga i dati personali presso l'interessato e per il processamento automatizzato delle stesse ottenga un consenso esplicito e separato per fini di pubblicità politica. L'uso di queste tecniche può essere vietato laddove la profilazione dell'interessato utilizzi categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1 del Regolamento (UE) 2016/679 e all'articolo 10, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2018/1725. La proposta opera in combinato disposto con uno strumento di *soft law* come il Codice di condotta rafforzato sulla disinformazione, uno di co-regolamentazione come il *Digital Service Act* entrato definitivamente in vigore il 17 febbraio ed inoltre le recenti Linee Guida adottate dalla Commissione.

Codice di condotta rafforzato sulla disinformazione.

Questo strumento normativo di *soft law* presentato nel 2022 contiene un numero di misure e di impegni superiori rispetto a quello predisposto nel 2018 ed è stato adottato su base volontaria da alcuni dei più importanti attori del mondo digitale, ad esclusione di X di Elon Musk. Al suo interno sono rinvenibili una serie di principi comuni che possono orientare l'azione delle grandi piattaforme nel contrasto alla diffusione di *fake news* e far sì che riconoscano la necessità di intraprendere azioni granulari e personalizzate per affrontare rischi di disinformazione legati alla diffusione della pubblicità *online*.

Fra i principi comuni:

- a) demonetizzazione: il codice rafforzato mira a garantire che i fornitori di disinformazione non beneficino dei proventi pubblicitari. I firmatari si impegnano a misure più severe per evitare il collocamento della pubblicità accanto alla disinformazione;
- b) trasparenza della pubblicità politica: il codice rafforzato impegna i firmatari a mettere in atto misure di trasparenza più rigorose, consentendo agli utenti di riconoscere facilmente gli annunci politici fornendo un'etichettatura più efficiente, impegnandosi a rivelare lo *sponsor*, la spesa pubblicitaria e il periodo di visualizzazione con azioni per rimuovere, bloccare o altrimenti limitare la disinformazione dannosa nei messaggi pubblicitari e nella promozione dei contenuti;
- c) garantire l'integrità dei servizi: il codice rafforzerà le misure volte a ridurre il comportamento manipolativo utilizzato per diffondere disinformazione (ad esempio account falsi, amplificazione guidata da *bot*, impersonificazione, falsi profondi dolosi);
- d) rafforzare la consapevolezza degli utenti rispetto alla disinformazione attraverso strumenti avanzati di tecnologia messi a punto per riconoscere, comprendere e segnalare eventuali *fake news*;
- e) istituzione del Centro per la Trasparenza, accessibile a tutti i cittadini, consentirà una facile panoramica dell'attuazione delle misure del codice, fornendo anche aggiornamenti periodici delle stesse.

Digital Service Act.

Il Regolamento Europeo 2022/2065 entrato definitivamente in vigore il 17 febbraio 2024 impone una serie di obblighi di diligenza e trasparenza in capo a piattaforme di grandi dimensioni rendendole responsabili rispetto ai contenuti pubblicati dagli utenti.

Il collegamento con la proposta appare naturale visto che - come ricorda opportunamente il rapporto «*Identifying, analysing, assessing and mitigating, potential negative effects on civic discourse and electoral processes*» - «la gestione di queste piattaforme durante i cicli elettorali è un

compito complesso che implica bilanciare i benefici di una comunicazione aperta e della condivisione delle informazioni con il potenziale di un uso improprio che può minacciare i processi democratici²⁸».

Con riguardo all'impatto sui processi elettorali di contenuti di disinformazione, assume particolare rilievo l'articolo 34 DSA rubricato «Valutazione del rischio» che ascrive alle piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi il compito di valutare, analizzare con diligenza - almeno una volta all'anno - gli eventuali rischi sistemici che possono derivare dalla progettazione o dal funzionamento del loro servizio e dei suoi relativi sistemi, compresi quelli algoritmici. Fra i rischi che vengono annoverati come sistemici la diffusione di contenuti illegali oppure l'impatto negativo sull'esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini comunitari, come la violazione della dignità umana o del rispetto della vita privata e familiare, la tutela dei dati personali nonché la libertà di espressione e di informazione, inclusi libertà e il pluralismo dei media. Nello svolgimento delle valutazioni, assumono particolare rilievo alcuni fattori che sono in grado di influenzare il possibile verificarsi di uno dei rischi sistemici come la stessa progettazione dei sistemi di raccomandazione dei messaggi o di moderazione dei contenuti.

Per attenuare i possibili rischi l'articolo 35 del DSA prevede una serie di misure relative alla costruzione delle interfacce *online* affinché non vengano sviluppate *by design* per manipolare l'elettorato, interventi ulteriori sulle procedure di moderazione dei contenuti nonché la rapida rimozione dei contenuti *fake* o la disabilitazione dell'accesso agli stessi al fine di evitare che diventino virali, soprattutto in caso di *hate speech*. Con riguardo allo specifico caso in cui un utente stia visualizzando un *deepfakes*, la lettera k) della disposizione prevede anche il ricorso a un contrassegno ben visibile che consenta all'utente di rendersi facilmente conto che si tratta di immagini, contenuti audio o video, generati o manipolati e falsamente autentici.

Di estremo rilievo in tema di attenuazione del rischio sistemico, si rivelano anche le Linee Guida adottate dalla Commissione Europea applicabili alle piattaforme che prestano servizi di *social networking* con le quali si raccomanda la rigorosa osservanza del DSA al fine di contrastare la diffusione di contenuti dannosi o illegali, compresi quelli che la Commissione Europea ritiene possano ledere l'integrità delle elezioni, a partire prossime²⁹.

²⁸ EUROPEAN PARTNERSHIP FOR DEMOCRACY, *Identifying, analysing, assessing and mitigating, potential negative effects on civic discourse and electoral processes*, Report, January 2024, p. 13 ss, consultabile al sito www.liberties.eu/en/stories/election-integrity-liberties-submission/45010.

²⁹ Regolamento sui servizi digitali: pubblicati gli orientamenti della Commissione volti ad attenuare i rischi sistemici online per le elezioni, Comunicato stampa, 26 marzo 2024, consultabile qui https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-pubblica-orientamenti-nellambito-della-legge-sui-servizi-digitali-lattenuazione-dei-2024-03-26_it.

Il Regolamento Europeo sull'Intelligenza Artificiale.

Il Regolamento Europeo sull'Intelligenza Artificiale approvato il 13 marzo 2024 dal Parlamento Europeo per il quale si attende la formale approvazione anche da parte del Consiglio, si propone di regolare i sistemi di AI al fine di guidarne lo sviluppo, sicuro, affidabile ed etico mediante un ampio quadro normativo che sia in grado di promuovere «la diffusione di un'intelligenza artificiale antropocentrica e affidabile³⁰», di garantire il rispetto dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, così come sanciti dalla Carta di Nizza, compresi la democrazia, lo Stato di diritto e la protezione dell'ambiente. Il Regolamento stabilisce obblighi diversi sulla base dei possibili rischi e del livello d'impatto che il potere trasformativo degli sistemi di AI può avere sui diritti fondamentali delle persone. Difatti, l'architettura della legge divide i sistemi di AI in quattro categorie di rischi: minimo, limitato, alto ed inaccettabile.

Con specifico riguardo alle elezioni ed alla libertà del voto, il testo approvato, in linea con quanto previsto dal DSA, prevede di classificare i sistemi di IA destinati a essere utilizzati per influenzare l'esito di elezioni, di referendum o del comportamento di voto (*social bots*, *deepfakes*), come sistemi di AI ad alto rischio a norma dell'articolo 6, paragrafo 2 e dell'Allegato III del testo. Del pari, una misura di mitigazione dei rischi connessi all'uso di strumenti di Intelligenza artificiale nel corso delle campagne elettorali digitali riguarda l'obbligo di etichettatura per il *deployer* - colui che sviluppa, implementa ed usa sistemi di AI - tenuto a rendere noto con un'apposita etichetta che il contenuto è stato generato o manipolato artificialmente. Il rispetto di obblighi di trasparenza ulteriori è previsto poi in capo ai fornitori di modelli di AI per finalità generali (c.d. *foundation models*) ai quali viene imposta la presentazione della documentazione tecnica del modello o la predisposizione di resoconti sui dati oggetto di addestramento del modello con quale è possibile diffondere in modo sistematico sulla rete contenuti distorti.

EU Media Freedom Act.

Questo ulteriore regolamento approvato nel marzo 2024 mira a garantire l'indipendenza editoriale dei giornalisti ai quali viene assicurato di poter svolgere il proprio lavoro in maniera libera ed in sicurezza, senza il rischio di essere sottoposti a forme di controllo, favorite anche dall'uso della tecnologia. È stato introdotto il divieto assoluto di *software* spia (c.d. *spyware*) in grado di sfruttare le vulnerabilità di dispositivi mobili per controllare in modo occulto le persone, nello specifico giornalisti, mediante l'estrazione ed analisi dei dati raccolti da questi prodotti.

³⁰ Considerando 1 del Regolamento Europeo sull'Intelligenza Artificiale.

Ad essere, inoltre, garantito anche il pluralismo dei media in quanto come previsto nel Considerando 1 del testo definitivo costituisce «un fattore indispensabile nel processo di formazione dell'opinione pubblica» e lo stesso ruolo dei servizi di media che si ricorda consiste «nel tutelare la libertà e il pluralismo dei media quali due dei pilastri principali della democrazia e dello Stato di diritto». Come già accaduto per il Regolamento Europeo relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica, anche lo *EU Media Freedom Act* opererà in combinato disposto con il *Digital Service Act* (d'ora in poi DSA) ed il *Digital Markets Act* (DMA) visto che il medesimo Considerando 4 ritiene che le piattaforme *online* possano essere considerate punti di accesso ai contenuti mediatici. Pare, dunque, potersi rinvenire un collegamento diretto con la Relazione sullo Stato di Diritto del 2022 secondo cui «*media* liberi e indipendenti sono i guardiani della democrazia. Un ambiente caratterizzato dal pluralismo e dalla libertà dei media è fondamentale per difendere lo Stato di diritto, chiamando chi detiene posizioni di potere e le istituzioni a rispondere del proprio operato³¹». Non a caso, come è stato efficacemente sostenuto, nei Paesi nei quali la libertà di stampa è più elevata, si riscontra una maggiore reattività pubblica; nei Paesi in cui la libertà di stampa è bassa, i cittadini sembrano meno in grado di reagire alla politica del governo», in tal senso si può ritenere che i *mass media* favoriscano l'*accountability* dei governanti³².

Analizzando per grandi linee il Regolamento pare, dunque, che l'articolo 3 ribadisca, in combinato disposto con i Considerando, che i destinatari dei servizi di media hanno il diritto a ricevere una pluralità di notizie e contenuti di attualità affinché i media possano operare come “cane da guardia”, e che siano gli stessi fornitori dei servizi di media ad avere il diritto di esercitare le loro attività economiche nel mercato interno senza restrizioni. Pertanto, gli Stati membri devono rispettare la libertà di stampa e non interferire in alcun modo con le decisioni editoriali.

Nei riguardi dei destinatari è previsto il diritto alla personalizzazione dell'offerta dei media audiovisivi che consente loro di modificare facilmente le impostazioni predefinite al fine di personalizzare l'offerta in base ad interessi e preferenze.

Infine, per evitare che un'elevata concentrazione nel settore dell'informazione possa inquinare il diritto dei cittadini di avere accesso a media liberi e pluralistici, è stato disposto che ogni Stato membro debba prevedere norme e procedure che garantiscano una valutazione delle concentrazioni del mercato dei media, laddove queste ultime potrebbero avere un impatto significativo sul pluralismo

³¹ Relazione sullo Stato di diritto 2022, consultabile qui https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_it

³² G. MUTO, *European Media Freedom Act: la tutela europea della libertà dei media*, in *MediaLaws*, n.3, 2022, p. 228.

e l'indipendenza editoriale. La valutazione terrà conto anche dell'impatto sulla formazione dell'opinione pubblica.

Considerato che non è possibile immaginare un sistema informativo che sia in grado di svolgere effettivamente il proprio ruolo di “cane da guardia” della democrazia in un ambiente in cui non viene salvaguardata l'indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà nel settore dei media e che i nuovi tentativi di manipolazione dell'elettorato rischiano di “inquinare” la genuinità del voto, l'Unione Europea ha pensato bene di usare tanto il Regolamento Europeo sulla trasparenza e il *targeting* in materia di pubblicità politica, il *Digital Services Act* con le recenti Linee Guida sulle misure in materia di mitigazione dei rischi sistemici nei sistemi elettorali digitali, il *Digital Markets Act* (DMA), il Codice di Condotta rafforzato sulla Disinformazione ed, infine, l'*AI Act* quali ideali strumenti per rendere concreta sul piano materiale la difesa dei valori democratici enunciati a partire dall'articolo 2 del TUE sui quali si fonda l'intera esistenza dell'Unione Europea nonché lo Stato di diritto che si prefigge di garantire i diritti nei confronti del potere, anche di quello digitale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

DOTTRINA

- ALLEGRI M.R., *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media fra diritto ed auto-disciplina*, Milano, Franco Angeli, 2020, pp. 7-185;
- BARILE P., *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, 1974, Milano, Giuffrè, pp.424-481;
- BETTINELLI E., *Par condicio. Regole, Opinioni, Fatti*, Torino, Einaudi Contemporanea, 1995, pp. 3-140;
- BORGESIU S F., MÖLLER J., KRUIKEMEIR S., et al., *Online Political Microtargeting: promises and threats for democracy*, in *Utrecht Law Review*, Vol. 14, no. 1, 2018, p. 82-96;
- BUCALO M.E., *La libertà di espressione in rete fra content moderation dei social network e regolazione dell'Unione Europea*, in *Dirittifondamentali.it*, n.3, 2022, pp. 270-295;
- CASONATO C., *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni in Diritto pubblico comparato ed europeo*, fascicolo speciale, 2019, pp.101-130;
- CASTELLS M., *Comunicazione e Potere*, Milano, Egea, 2009, pp. 1-665;
- CHELI E., *La giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana in tema di media*, consultabile al sito ufficiale della [Corte Costituzionale](#), pp.1-8;
- COSSIRI A., *Le campagne di disinformazione nell'arsenale di guerra: strumenti giuridici per contrastare la minaccia alla prova del bilanciamento*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, n.2, 2023, pp. 77-85;
- DE GREGORIO G., *The market place of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?* in *MediaLaws*, n.1, 2017, pp. 91-105;
- DI COSIMO G., *In origine venne Rousseau: le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, in DI COSIMO G., (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Torino, Giappichelli, 2023, p.1 - 17;
- DONATI F., *Democrazia, pluralismo delle fonti di informazione e rivoluzione digitale*, in *Federalismi*, n.13, 2013, pp.1-3;
- FASONE C., *L'esercizio del mandato rappresentativo nell'era digitale: il caso italiano in prospettiva comparata*, in EFRÉN RÍOS VEGA L., SPIGO I. (a cura di), *La rappresentanza politica nell'era digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 1- 280;
- GARDINI G., *La disciplina delle campagne elettorali*, Padova, Cedam, 1996, pp.1-369;
- GARDINI G., *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti e casi*, Milano, Bruno Mondadori, 2009, pp. 1-346;
- GERBAUDO P., *I partiti digitali. L'organizzazione della politica nell'era delle piattaforme*, Bologna, Il Mulino, p.1-280;
- GRANDINETTI O., *La comunicazione politica*, in G. AVANZINI, G. MATUCCI, L. MUSSELLI (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, Milano, Giuffrè, 2^aed., 2019, pp. 205-230;
- KLAYMAN J., *Varieties of Confirmation Bias*, in *Psychology of Learning and Motivation*, VOL. 32, 1995, pp. 385-418;

HABERMAS J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, Editori Laterza, 1971, pp. 1-310;

HABERMAS J., *Nuovo mutamento della sfera pubblica*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2023, pp. 1-95;

LONGO E., *Dai big data alle «bolle filtro»: nuovi rischi per i sistemi democratici*, in *Percorsi Costituzionali*, n.1, 2019, pp. 29-44;

LUCIANI M., *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, n.4, 1989, p. 606 ss.

NIRO R., *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e co-regolamentazione: note ricostruttive*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n.3, 2021, p.1370-1391;

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte speciale*, Padova, Cedam, 2^aed., 1992, pp. 1-500;

PARISER E., *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You*, The Penguin Press, New York, 2012, pp. 1-304;

SANI G., «Propaganda», in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, 2^aed., Torino, Utet, 1983, pp.1-1056;

SUNSTEIN C. R., *Designing Democracy. What Constitutions Do*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 3-263.

NORMATIVA

Regolamento Europeo /2024 (c.d. *Digital Service Act*);

Regolamento Europeo 2024/900 relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica;

Regolamento Europeo *EU Media Freedom Act*;

Regolamento Europeo sull'Intelligenza Artificiale (versione approvata dal Parlamento Europeo);

Codice di condotta rafforzato sulla disinformazione.

Commission on Guidelines for providers of very large online platforms and very large online search engines on the mitigation of systemic risks for electoral processes pursuant to the digital services, March 26, 2024.

REPORT E DOCUMENTI ULTERIORI

AGCOM, *News vs. Fake nel Sistema dell'Informazione. Interim Report Indagine Conoscitiva Delibera 309/16/Cons.*, 2018, pp. 2-113, consultabile al sito ufficiale [AGCOM](#);

AGCOM, *Percezioni e Disinformazione. Molto “razionali” o troppo “pigri”?*, Report, febbraio 2020, consultabile al sito ufficiale [AGCOM](#), p.1-48;

Regolamento sui servizi digitali: pubblicati gli orientamenti della Commissione volti ad attenuare i rischi sistemici online per le elezioni, Comunicato stampa, 26 marzo 2024, consultabile qui https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-pubblica-orientamenti-nellambito-della-legge-sui-servizi-digitali-lattenuazione-dei-2024-03-26_it;

Relazione sullo Stato di diritto 2022, consultabile qui https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_it;

EDPB, *Linee guida 8/2020 sul targeting degli utenti di social media*, 13 aprile 2021, consultabili al sito dello [European Data Protection Board](#);

EUROPEAN PARTNERSHIP FOR DEMOCRACY, *Identifying, analysing, assessing and mitigating, potential negative effects on civic discourse and electoral processes*, Report, January 2024, consultabile al sito www.liberties.eu/en/stories/election-integrity-liberties-submission/45010 ;

HWANG T., *Deepfakes. A grounded threat assessment*, Report, July 2020, consultabile al sito [CSET - Center for security and emerging technology](#), p. 7-38.

LA (NON) REGOLAZIONE DELLE CAMPAGNE ELETTORALI ONLINE NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE: STATO DELL'ARTE

di Edoardo Caterina

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale

Università degli Studi di Macerata

Nel contesto dell'ordinamento nazionale italiano, lo stato dell'arte non è mutato rispetto a quanto descritto nella proposta del progetto di ricerca. Le campagne elettorali *online* continuano ad essere oggetto di una lacuna legislativa, attesto che la legislazione in materia, e in particolare la legge 515/1993 e la legge n. 28/2000, continua a essere concepita per campagne elettorali tradizionali (e risulta peraltro carente anche nel regolare questo tipo di campagne). Per quanto riguarda i social media, si applicano le regole che essi si impegnano a rispettare in via di autoregolamentazione³³.

Su questo quadro è tuttavia intervenuto il nuovo Regolamento UE sulla pubblicità politica e sul targeting, approvato in via definitiva dal Parlamento europeo il 27 febbraio 2024.

La pubblicità politica *online* può assumere varie forme (inserzioni a pagamento, risultati di ricerca sponsorizzati, messaggi mirati a pagamento, video effettuati dietro compenso da parte di *influencers*, ecc...), e rappresenta un capitolo di spesa crescente nei bilanci delle forze politiche³⁴. Finora è stata disciplinata principalmente dai *community standards* posti in via di autoregolazione da ciascuna piattaforma digitale³⁵. Essa si distingue dalla propaganda politica tradizionale non solo e non tanto per il mezzo su cui è diffusa, quanto per la capacità di raggiungere in modo selettivo determinate categorie di persone, attraverso tecniche algoritmiche di c.d. (*micro*)*targeting*, e per la dimensione a-territoriale, che la rende strumento in grado di veicolare influenze da parte di soggetti esteri. Si tratta quindi di una materia che reca un evidente bisogno di una disciplina *ad hoc* e che non può essere regolata estendendo *tout-court* al mezzo internet le regole già valide per la propaganda politica tradizionale. D'altra parte, i rilevanti aspetti legati alla tutela dei dati personali, la "natura transfrontaliera" della

³³ Si veda il Codice di condotta sulla disinformazione e le delibere AGCOM assunte di volta in volta in occasione delle campagne elettorali.

³⁴ In generale sul tema si vedano: M.R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e auto-disciplina*, 2020, FrancoAngeli; M. Monti, *Le categorie del costituzionalismo e le fonti alla prova della propaganda politica online: utente-consumatore o utente-cittadino?*, in DPCE Online, n. Sp., 2021, 1269 ss.

³⁵ Si veda in particolare la Ad Library di Meta/Facebook – cfr: E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in Osservatorio sulle fonti, 3/2021, 1393 ss.

propaganda *online* e la – immancabile – paventata distorsione del mercato interno fondano, secondo quanto si legge nella bozza di Regolamento, la competenza del legislatore europeo (cfr. in particolare il *considerando* 9).

Il Regolamento, una volta entrato in vigore, disciplinerà pertanto la trasparenza della “pubblicità politica” con riferimento non solo alle campagne elettorali per le elezioni del Parlamento europeo (ma anche a quelle per le elezioni locali, nazionali e per i referendum), e non solo limitatamente al mezzo internet. Rimarrebbero ferme le regole nazionali in materia di *par condicio*, finanziamento dei soggetti politici e limiti di spesa (in Italia contenute principalmente nella legge 195/1974, nella legge 515/1993, nella legge 28/2000 e nel decreto-legge 149/2013)³⁶. Centrale nel complesso impianto normativo è l’art. 11 che impone, per ogni “pubblicità politica”, la contestuale indicazione: *a)* della natura politica dell’annuncio; *b)* della identità del finanziatore; *c)* se inserita in una campagna elettorale, delle elezioni cui l’annuncio si riferisce; *d)* se del caso, dell’avvenuto impiego di tecniche di *targeting*; *e)* di una informativa (*transparency notice*) contenente una numerosa serie di dati elencati al successivo art. 12. Tra questi dati sono inclusi tra l’altro: la somma spesa, in danaro o in natura, per la pubblicazione dell’annuncio; la provenienza (pubblica o privata, interna o estera) delle risorse impiegate; le caratteristiche principali dell’algoritmo impiegato per il *targeting* e l’eventuale uso di intelligenza artificiale; le modalità per revocare il consenso all’uso dei dati personali sfruttati per il *targeting* (cfr. art. 19). Almeno nei tre mesi precedenti le elezioni cui l’annuncio si riferisce è fatto divieto a soggetti extra-Ue di finanziare pubblicità politica (art. 5, comma 2). Viene inoltre istituito (art. 13) un archivio digitale (*repository*) in cui sono pubblicamente consultabili, tutti i dati di cui è imposta la trasparenza di annunci politici pubblicati *online* negli ultimi sette anni. Principale scopo del Regolamento è quindi quello mettere in grado i cittadini di riconoscere con facilità le pubblicità politiche *online*, di conoscerne i finanziatori e di sapere se e come sono stati oggetto di una pubblicità mirata. In tal modo si vuole garantire l’esercizio democratico dei diritti politici, contrastare la disinformazione e le ingerenze estere e sostenere un “dibattito politico aperto e corretto” (*considerando* 4). Un ruolo di particolare responsabilità è assunto da editori e piattaforme, che sono chiamati in prima battuta a garantire che per ogni annuncio siano pubblicate le informazioni richieste. Sul rispetto dei numerosi obblighi posti dal Regolamento sarebbero chiamate a vigilare, anche sulla base di un sistema di reclami individuali, le autorità per la protezione dei dati personali, relativamente agli aspetti legati al

³⁶ Sulla necessità di una disciplina sulla *par condicio* online, cfr.: O. Grandinetti, La *par condicio* al tempo dei social, tra problemi “vecchi” e “nuovi” ma, per ora, tutti attuali, in *Medialaws*, 11/2019, 92 ss.

targeting, e le autorità individuate come “coordinatori dei servizi digitali” (in Italia: AGCOM; per le piattaforme e i motori di ricerca “molto grandi” è invece competente la stessa Commissione), relativamente alle ulteriori disposizioni in materia di pubblicità online. Sta infine a ciascuno Stato membro individuare un’autorità indipendente responsabile per la vigilanza sui rimanenti aspetti (anche ulteriore rispetto a quelle già individuate direttamente dal Regolamento).

Il Regolamento in corso di adozione colma un’evidente lacuna presente nella legislazione italiana (e non solo), ma non manca di destare notevoli perplessità. Risulta in primo luogo discutibile il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nella misura in cui si vieta al legislatore nazionale di adottare una disciplina di legge più rigorosa di quella europea (cfr. *considerando* 12), ad es. vietando del tutto il *targeting* nella propaganda politica online, e si ingerisce notevolmente nella regolazione di campagne elettorali puramente nazionali e locali. Condivisibili a tal riguardo i rilievi già espressi dal Senato italiano³⁷: «la base giuridica dell’art. 114 TFUE (...) appare insufficiente per giustificare l’intervento dell’Unione europea nelle campagne elettorali nazionali e locali (...). In questo senso, la “frammentazione” normativa a cui si vorrebbe porre rimedio, rappresenta non tanto un problema di mercato interno, quanto piuttosto espressione delle differenze nei sistemi istituzionali nazionali (...), propri della vita democratica di ciascun Paese». Molto critici sulla base giuridica utilizzata anche i pareri resi dal Senato francese³⁸ e dal *Bundesrat* tedesco³⁹. Anche la suddivisione di competenze tra Ue e Stati membri è meno chiara di quanto non appaia, dato che la disciplina del finanziamento dei soggetti politici (che rimarrebbe al legislatore nazionale) è strettamente connessa con il tema della propaganda politica. Difatti, il pagamento di un annuncio elettorale costituisce chiaramente una forma di finanziamento di un soggetto politico. Si crea in particolare una tensione tra divieto di donazioni estere (ivi comprese donazioni da parte di soggetti esteri provenienti da uno Stato Ue) e il “principio di non discriminazione” di cui all’art. 5, comma 1, del Regolamento, in base al quale “i fornitori di servizi di pubblicità politica non devono sottoporre la prestazione dei loro servizi a restrizioni discriminatorie basate esclusivamente sul luogo di residenza o di stabilimento dello sponsor”. In ossequio a tale disposizione, dovrebbe risultare in contrasto con il diritto europeo una legge nazionale che vieti a soggetti esteri provenienti dalla Ue di finanziare un soggetto politico nazionale acquistando spazi pubblicitari in suo favore. Il caso non è teorico: attualmente in Italia tale forma di finanziamento da parte

³⁷ Risoluzione della 14° Commissione, comunicata il 21 aprile 2022, Doc. XVIII-bis, n. 12

³⁸ *Avis politique* del 17 febbraio 2022

³⁹ Ds. 826/1/21

di persone giuridiche estere, anche con sede in un paese Ue, è vietato dall'art. 1, comma 12, l. n. 3/2019 ("Ai partiti e ai movimenti politici e alle liste (...) è fatto divieto di ricevere contributi, *prestazioni o altre forme di sostegno* provenienti da governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero", corsivo aggiunto). A ciò si aggiunge il fatto che il Regolamento dà una nozione particolarmente ampia di «pubblicità politica» (cfr. art. 3). I delicati profili, anche di diritto costituzionale, che vengono a tal proposito in rilievo⁴⁰ suggerirebbero un approccio assai più cauto e meno invasivo del margine di discrezionalità del legislatore nazionale: non è possibile equiparare del tutto la "pubblicità politica" a un qualsiasi altro servizio di natura economica soggetto al principio di non discriminazione sulla base della nazionalità.

In sintesi, alla luce di questo primo stato dell'arte emerge che:

1. La legislazione italiana continua a non affrontare il tema del digital campaigning;
2. Il Regolamento UE regolerà in parte questo ambito, anche con riferimento alle elezioni nazionali;
3. Alcuni aspetti del Regolamento rischiano tuttavia di contrastare con la vigente disciplina italiana in materia di finanziamenti esteri dei partiti politici;
4. Anche in seguito all'approvazione del Regolamento continuano a non essere oggetto di regolazione specifica alcuni aspetti delle campagne elettorali online, come i massimali di spesa e la par condicio.

Alla luce di ciò il progetto di ricerca dovrà, sul piano giuridico:

- a) Concentrarsi sulla interazione tra le nuove norme del Regolamento e la vigente legislazione italiana, chiarendo in che ambiti e in che modo la disciplina di legge italiana potrà intervenire integrando le disposizioni europee;
- b) Monitorare l'applicazione del Regolamento, se del caso proponendo linee guida operative;
- c) Studiare soluzioni *de iure condendo* per gli ambiti individuati al punto a), valorizzando i risultati della ricerca condotta dagli esperti di altre aree disciplinari coinvolti nel progetto.

⁴⁰ cfr. E. Caterina, Il finanziamento privato della politica, 2022, FrancoAngeli, 130 ss. e 207 ss.