

# Disinformazione digitale

**Modelli algoritmici  
e valori democratici**

a cura di  
Licia Califano  
Federica Fabrizi  
Giovanni Sartor

**FrancoAngeli** 

*Collana*

**di Diritto**

SAGGI E RICERCHE





Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Disinformazione digitale

**Modelli algoritmici  
e valori democratici**

a cura di  
**Licia Califano  
Federica Fabrizzi  
Giovanni Sartor**

**FrancoAngeli** 

*Collana*

**di Diritto**

**SAGGI E RICERCHE**



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU



Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca



Italiadomani  
PIANO NAZIONALE  
DI RIPRESA E RESILIENZA

Questo volume rappresenta il risultato conclusivo del Progetto PRIN 2022 PNRR “DAFNE” (*Democratic governance of Automated system for Fake News*), finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU nell'ambito del PNRR, Missione 4 Componente 2, Investimento 1.1, Bando “PRIN 2022 PNRR” del MUR emanato con Decreto Direttoriale n. 1409 del 14 settembre 2022, Codice MUR P2022R7RS9, CUP H53D23010930001, e raccoglie alcune delle relazioni e degli interventi presentati al Convegno “Poteri pubblici e poteri privati nel governo dell'informazione digitale: la scelta europea dell'accountability” tenutosi presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo il 24-25 ottobre 2025.

Isbn e-book Open Access: 9788835191209

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons*

*Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale*

(CC-BY-NC-ND 4.0).

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.*

*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni*

*della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*

*<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>*

*Gli eventuali link attivi e QR code inseriti nel volume sono forniti dall'autore.*

*L'editore non si assume alcuna responsabilità sui link attivi e QR code ivi contenuti*

*che rimandano a siti non appartenenti a FrancoAngeli.*

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835191209

# INDICE

*Introduzione* pag. 9

## **Sezione I Disinformazione e democrazia**

*Verità e disinformazione nella sfera pubblica digitale*  
Massimo Durante » 15

*La cura contro la disinformazione. Rimedi giuridici (e non)  
per contrastarne la diffusione*  
Federica Fabrizzi » 35

*La qualificabilità della disinformazione quale problema  
di cybersicurezza*  
Giovanni Barozzi Reggiani » 59

*Oltre la disinformazione: il problema della manipolazione nel quadro  
della regolazione algoritmica europea*  
Ludovica Durst » 75

*Il disordine informativo online: classificare le condotte per definirle  
e prevenirle giuridicamente*  
Andrea Ruffo » 101

*La crisi delle democrazie costituzionali al tempo  
della disinformazione: quale futuro per la liberal-democrazia?*  
Luca Maria Tonelli » 113

## Sezione II Informazione digitale e tutela dell'individuo

- Poteri pubblici, poteri privati e governo costituzionale dell'informazione digitale*  
Giulio Enea Vigevani pag. 131
- AI e nuovi modelli di garanzia dei diritti fondamentali: criticità e prospettive applicative*  
Giulia Vasino » 141
- Violenza digitale di genere in ambito politico: profili comparati tra Unione europea e Messico*  
Rosa Iannaccone » 165
- L'informazione nell'era dell' algoritmo: intelligenza artificiale e libertà di espressione nella governance europea*  
Giulia Napoli » 179
- Disclosure, Explainability e Human Oversight: nuovi diritti fondamentali nell'era dell'IA e dei Private Governors*  
Andrei-Mihai Pop » 193

## Sezione III Comunicazione elettorale e politica

- Comunicazione istituzionale e intelligenza artificiale. Appunti*  
Massimo Cavino » 207
- Il Regolamento europeo sulla pubblicità politica, ovvero del difficile tentativo di regolamentare la propaganda online (e non solo)*  
Anna Papa » 219
- La comunicazione politica nella digital era*  
Giuliaserena Stegher » 237

<i>Fighting Foreign Interference. Un'analisi comparata delle legislazioni contro le interferenze straniere nei processi elettorali in Australia, Canada, Irlanda, Regno Unito e Nuova Zelanda</i> Emanuele Gabriele	pag. 269
<i>Il contrasto alla disinformazione nei procedimenti elettorali: spunti comparatistici tra Italia e Spagna</i> Lorenzo De Carlo	» 283
<i>Comunicazione e nuove tecnologie: la propaganda politica online nella Costituzione</i> Allegra Dominici	» 297
<i>Il sistema di governance ed enforcement del Regolamento (UE) 2024/900 alla prova dell'effettività: un'analisi comparativa con il Digital Services Act</i> Emanuela Palomba	» 311

#### **Sezione IV** **Soluzioni regolatorie e tecniche** **nel mondo del digitale**

<i>The Governance of "Augmented Disinformation" between the Digital Services Act and the AI Act</i> Federico Galli, Giuseppe Contissa	» 325
<i>Fake news e Intelligenza Artificiale: sfide etiche e soluzioni tecnologiche</i> Andrea Ongarini, Federico Cerutti, Andrea Loreggia	» 357
<i>Misure europee e nazionali contro la disinformazione strategica online. Contributo a partire dal caso Storm-1516</i> Domenico Bruno	» 369
<i>Large Language Models: applicazioni e criticità nel dibattito pubblico-informativo. Spunti di riflessione informatico-giuridici</i> Casimiro Coniglione	» 385

*The state of the art legal and technical of automated fake news  
moderation systems*

Camilla Scarpellino

pag. 399

*Affrontare la disinformazione online:  
il sistema di mitigazione dei rischi nel Digital Services Act*

Sara Gallone

» 415

### **Riflessioni conclusive**

*L'attualità del costituzionalismo a garanzia dei diritti  
fondamentali nella società digitale*

Licia Califano

» 427

*Autrici e Autori*

» 439

# LA COMUNICAZIONE POLITICA NELLA DIGITAL ERA

*Giuliaserena Stegher\**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. La comunicazione politica online nel contesto euro-unionale – 3. La comunicazione politica alla prova del nuovo regolamento europeo 2024/900 – 4. L'armonizzazione europea della pubblicità politica digitale: i timori di alcuni Parlamenti nazionali – 5. La democrazia nell'era algoritmica: tra sfide e prospettive.

## **1. Considerazioni introduttive**

Negli ultimi anni abbiamo assistito alla proliferazione di profili sulle piattaforme e all'adozione di modalità comunicative basate su applicazioni di messaggistica istantanea centralizzata. A ciò ha fatto seguito un duplice fenomeno: da un lato, l'instaurazione di un rapporto di affiliazione virtuale tra candidati e rispettivi elettorati; dall'altro, una progressiva mercificazione dell'immagine dei vari candidati, concepiti e proposti secondo logiche di marketing. Questa evoluzione ha profondamente ridisegnato le strategie di comunicazione politica.

Sicché, le tradizionali metodologie di campagna elettorale – caratterizzate da inserzioni sulla stampa cartacea, materiale propagandistico cartaceo, comunicazioni pubblicitarie televisive e radiofoniche, confronti pubblici, messaggistica telefonica e comizi – sono state affiancate, se non addirittura sostituite, da contenuti diffusi su Twitter, Facebook, Instagram, TikTok, ecc. In tale contesto, la costante accessibilità digitale ha ridotto la distanza fisica tra elettori ed eletti, consentendo ai primi un monitoraggio continuo e ubiquitario dell'operato dei secondi.

Tuttavia, questa digitalizzazione ha anche generato dinamiche che trascendono i tradizionali schemi della democrazia rappresentativa, manifestandosi in forme di mobilitazione spontanea in diversi paesi. Ne è testimonianza l'on-

\* Ricercatrice di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

data di proteste guidate dalla Generazione Z che, dal Nepal al Marocco, dal Madagascar all'Indonesia, dall'Algeria al Perù, ha scosso numerosi governi negli ultimi mesi. Questi movimenti, privi di leader formali e strutture partitiche tradizionali, si caratterizzano per un'organizzazione orizzontale interamente mediata da piattaforme digitali quali TikTok, Instagram, Discord e Telegram. In Madagascar, lo slogan "Miala Rajoelina!" è diventato virale sui social, alimentando manifestazioni che hanno provocato 22 vittime, costringendo il presidente Andry Rajoelina allo scioglimento del governo. In Marocco, il movimento della Gen Z 212 si è rivolto direttamente a re Mohammed VI chiedendo lo scioglimento dell'esecutivo per la mancata tutela dei diritti costituzionali. In Nepal, il tentativo governativo di vietare i social network ha innescato proteste di massa culminate nell'incendio del palazzo del Parlamento e nelle dimissioni del governo. Questi giovani manifestanti, armati di smartphone e slogan tratti dalla cultura pop, dimostrano come le piattaforme digitali non costituiscano più soltanto strumenti di propaganda elettorale *top-down*, ma abbiano abilitato forme di partecipazione politica *bottom-up* capaci di far vacillare la stabilità dei governi. Le strategie di protesta si condividono in tempo reale attraverso canali digitali, in una logica di coordinamento decentralizzato che sfugge ai meccanismi di controllo tradizionali.

Nel frattempo, l'accesso asimmetrico alle informazioni e il controllo sui dati stanno plasmando un nuovo regime tecnocratico<sup>1</sup>, dove algoritmi e intelligenza artificiale non si limitano a mediare, ma determinano processi sociali ed economici e, parimenti, politici, instaurando una forma di dominio invisibile che sfugge ai tradizionali meccanismi di controllo democratico<sup>2</sup>.

1. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Giappichelli, 1995; M. Volpi, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, 2017, pp. 1-20; M. Calamo Specchia, *Processi politici, nuove tecnologie e democrazia digitale. Una nuova frontiera del costituzionalismo*, in Id. (a cura di) *Processi politici e nuove tecnologie*, Giappichelli, 2024, p. 1 ss.

2. Sull'utilizzo dei social media e degli algoritmi quale fattore di condizionamento sul versante prettamente politico, cfr. B. Zarouli, T. Dobber, G. De Pauw, C. De Vreese, *Using a Personality-Profiling Algorithm Investigate Political Microtargeting: Assessing the Persuasion Effects of Personality-Tailored Ads on Social Media*, in *Communication Research*, vol. 49, n. 8, 2022, pp. 1066 ss. Lungimiranti sono le osservazioni di B. Chul Han, *Infocrazia. Le nostre vite manipolate dalla rete*, Einaudi, 2024. L'autore, nel proporre una differenza tra regime disciplinare e regime dell'informazione, osserva come nel primo caso dominare è l'isolamento, mentre nel secondo è la comunicazione, nell'ambito della quale «la sorveglianza avviene attraverso i dati», cit. p. 4. Peraltro, è doveroso ricordare i più lampanti esempi in cui si è riscontrata un'indebita influenza dei social media e delle piattaforme su votazioni deliberative ed elettive come quelle del referendum Brexit, dello scandalo *Cambridge Analytica* e, da ultimo, le presidenziali americane e rumene del 2024. Nel caso americano, il candidato repubblicano Donald J. Trump ha fatto grande uso della piattaforma X (ex Twitter) di Elon Musk, poi entrato a far parte della

Com'è noto, la legittimazione di un sistema democratico si fonda essenzialmente sulla presenza di appuntamenti elettorali liberi, competitivi e periodici, volti all'attribuzione di cariche all'interno degli apparati rappresentativi dello Stato. Tale impostazione configura un modello di democrazia rappresentativa, in cui i cittadini, pur mantenendo formalmente la titolarità della sovranità, esercitano il loro potere principalmente attraverso il meccanismo elettorale e, solo in circostanze specifiche previste dall'ordinamento, mediante strumenti di democrazia diretta. In questo quadro istituzionale, ai cittadini viene garantita la facoltà decisionale, che presuppone un adeguato livello di libertà affinché sia possibile una scelta consapevole tra diverse alternative politiche.

In questa prospettiva, perciò, risulta cruciale la questione della trasparenza del mercato politico, elemento che influenza in modo determinante sia la forma di governo sia la struttura costituzionale degli Stati. Difatti, le implicazioni di una *sregolata*<sup>3</sup> vicinanza tra partiti e piattaforme digitali hanno prodotto

squadra governativa. Sulle elezioni americane si v. G. Caravale, *Dall'assalto a Capitol Hill alla riconquista della Casa Bianca: la definizione dei caratteri della nuova presidenza passa anche dalla Corte suprema*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2024; F. Clementi, *Tra dilemmi e opportunità: la vittoria di Donald Trump e le sfide per la democrazia negli Stati Uniti*, in *federalismi.it*, n. 28, 2024; mentre sul caso *Cambridge Analytica* P. Norris, R. Inglehart, *Cultural Backlash, Trump, Brexit and Authoritarian Populism*, Cambridge, 2019; E. Assante, *Cosa ci può insegnare il caso Cambridge analytica*, in *federalismi.it*, Editoriale, 25 aprile 2018. Sull'impatto delle piattaforme sulle elezioni italiane G. Ziccardi, *L'uso dei social network in politica tra alterazione degli equilibri democratici, disinformazione, propaganda e dittatura dell'algoritmo: alcune considerazioni informatico-giuridiche*, in *Ragion pratica*, n. 1/2020, p. 51 ss. Non ci si può esimere dal far riferimento all'intervento della Corte costituzionale rumena. Dopo il primo turno del 24 novembre, si è tenuto il ballottaggio tra i due candidati più votati (Calin Georgescu ed Elena Lasconi). Tuttavia, nonostante la precedente conferma con decisione n. 31/2024 del 2 dicembre, la Corte ha poi deciso di annullare il procedimento elettorale sulla base di nuovi elementi emersi. La Corte ha rinviato a data da destinarsi il secondo turno delle elezioni e ha stabilito l'applicabilità dell'articolo 83 paragrafo 2 della Costituzione, che prevede che il Presidente in carica continui a esercitare il mandato fino al giuramento del nuovo eletto. La decisione della Corte costituzionale mette in luce la crisi democratica che sta attraversando la Romania, influenzata sia dal contesto geopolitico attuale che dalle dinamiche politico-istituzionali interne. Sebbene le motivazioni della Corte sulla necessità di garantire correttezza e veridicità nel processo elettorale siano condivisibili, suscita perplessità il fatto che l'intervento è avvenuto all'ultimo momento, favorendo oggettivamente il Primo ministro in carica Ion-Marcel Ciolacu, presidente del partito socialdemocratico, che era arrivato terzo nelle votazioni del 24 novembre. Sul punto si v. A.L. Solea, *Why Romania's election was annulled – and what happens next?*, in *The Conversation*, 16 dicembre 2024; 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. Si v. anche F. Rosa, *L'annullamento delle elezioni presidenziali rumene e la difficile difesa della democrazia*, in *federalismi.it*.

3. Cfr. F. Lanchester, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1988, p. 437 ss.

effetti sotto svariati profili, quali, principalmente, quelli inerenti alla garanzia di una formazione corretta e consapevole delle volontà elettorali da parte dei cittadini. Se da un lato, l'avvicinamento elettore-eletti si riflette su un continuo incremento dell'astensionismo<sup>4</sup>, dall'altro la propaganda elettorale<sup>5</sup> tramite social network – e le conseguenti implicazioni derivanti dal funzionamento algoritmico – rischia di provocare storture che inevitabilmente si ripercuotono sul funzionamento del circuito democratico.

Sebbene le strategie di controllo e condizionamento dell'opinione pubblica non costituiscano un fenomeno inedito – con chiaro riferimento ai regimi totalitari della prima metà del XX secolo –, le criticità contemporanee risiedono nell'applicazione massiva di tecniche digitali per l'analisi dettagliata dei profili degli elettori, combinate con pratiche di marketing commerciale particolarmente invasive.

La tendenza all'assimilazione tra corpo elettorale e bacino di consumatori<sup>6</sup>, fondata sull'esigenza di prevedere le loro inclinazioni e di persuaderli circa la validità delle informazioni e dei concetti veicolati attraverso le piattaforme digitali, oltre a generare una rappresentazione distorta della realtà e a provocare uno smarrimento nella sfera politica – poiché l'elettore viene privato della possibilità di autodeterminarsi in modo consapevole –, comporta una deforma-

4. Sul punto si veda L. Ferrajoli, *Poteri selvaggi*, Laterza, 2011; sul rapporto tra astensionismo e digitale A. Mazzola, *L'effettività del suffragio tra astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, in *Consulta online*, n. 3, 2023, pp. 991-1008; A. Calafato, *Il voto digitale: tra assenteismo parlamentare e astensionismo popolare: problemi e prospettive*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2024, pp. 227-253.

5. F. Lanchester, *Propaganda elettorale*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, p. 126 ss.; Id., *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quad. cost.*, 1996, fasc. 3, p. 383 ss. Si reputa necessario operare una distinzione concettuale, muovendo dal presupposto che, nel tempo presente, la propaganda non è più circoscritta agli appuntamenti elettorali, ma è divenuta una pratica quotidiana. Si può parlare di campagna e propaganda permanenti. Tale distinzione concettuale attiene al concetto di comunicazione, dal momento che può essere sia politica sia elettorale. La prima trova fondamento nella libertà di manifestazione del pensiero, nel principio democratico pluralista e nel modello (proprio del costituzionalismo americano) del "libero mercato delle idee", poggiandosi su una cornice regolatoria minimale. La comunicazione elettorale, invece, si configura come una sottocategoria caratterizzata da una perimetrazione normativa più stringente, manifestandosi con particolare intensità in prossimità delle consultazioni elettorali. La propaganda, lungi dall'essere circoscritta a momenti elettorali, configura ormai una pratica quotidiana di ri-negoziazione permanente del consenso, ove i confini tra informazione, persuasione e partecipazione divengono sempre più fluidi. Si v. altresì R. Borrello, *Par condicio e radiotelevisione*, vol. 1: *Introduzione alla tematica, analisi dei principali ordinamenti europei*, Giappichelli, 2007.

6. G. Gori, *Social media ed elezioni. I limiti del diritto e il rischio di una modulated democracy*, in *Informatica e diritto*, n. 1-2/2017; M. Cuniberti, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, in *MediaLaws*, 2017.

zione sostanziale della partecipazione alla vita politica e, aspetto di maggiore gravità, una compromissione dell'autenticità del suffragio<sup>7</sup>.

Stante ciò, l'Unione europea ha cercato di arginare tale fenomeno attraverso strumenti normativi di diversa natura, da ultimo il Regolamento (UE) 2024/900 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica (Ttpa).

Il presente contributo si propone di offrire una prima risposta a una serie di quesiti:

1. Quali strumenti normativi sono necessari per tutelare l'integrità del processo democratico nell'era digitale?
2. In che misura il Regolamento UE 2024/900 riuscirà effettivamente a contrastare la disinformazione e le interferenze esterne nei processi elettorali europei?
3. In che misura il nuovo quadro normativo europeo influenzerà la qualità del dibattito democratico e la partecipazione elettorale consapevole dei cittadini?
4. Quale equilibrio ottimale è possibile raggiungere tra libertà di espressione politica e necessità di trasparenza nella comunicazione digitale nell'ambito del nuovo regolamento europeo?

Alla luce di ciò, nelle considerazioni che seguiranno verrà ricostruito l'impianto normativo europeo (par. 2), anche alla luce del regolamento 900/2024 di recente approvazione (par. 3). Infine, dopo aver posto in evidenza alcuni timori paventati dai parlamenti nazionali di Francia, Italia e Germania (par. 4) si cercherà di offrire alcune riflessioni di sintesi (par. 5).

## 2. La comunicazione politica online nel contesto euro-unionale

Sia negli Stati Uniti che in Europa, la regolamentazione dell'ecosistema digitale<sup>8</sup> è stata caratterizzata, in una prima fase storica, da un approccio di tipo prevalentemente liberistico. La preoccupazione principale consisteva nel pro-

7. Vi è chi ha posto l'attenzione sul «l'ingresso del potere economico nel cyberspazio, che quelle libertà ha finito per cannibalizzare e soprattutto plasmare secondo i propri fini». M. Betzu, *I baroni del digitale*, Editoriale scientifica, 2022, p. 22.

8. Sul c.d. costituzionalismo digitale la letteratura è divenuta sconfinata. A ogni modo *ex multis* si v. O. Pollicino, *Judicial protection of fundamental rights on the Internet. A road towards digital constitutionalism?*, Bloomsbury, 2021; G. De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, in Cambridge University Press, 2022; M. Betzu, *I baroni del digitale*, cit. Si v. altresì M.C. Girardi, *Libertà e limiti della comunicazione nello spazio pubblico digitale*, in *federalismi.it*, n. 17, 2024.

muovere la libera circolazione e lo sviluppo dei servizi della società dell'informazione, rimuovendo gli ostacoli alla crescita del commercio elettronico.

È possibile riscontrare questo approccio regolatorio tanto nel contesto statunitense<sup>9</sup> quanto in quello europeo. Purtuttavia, nell'alveo euro-unionale, l'e-

9. Il riferimento va ovviamente alla Sezione 230 del Titolo 47 dello *U.S. Code* (*Communication Decency Act*), che ha stabilito l'esonero totale di responsabilità per i fornitori di servizi Internet relativamente ai contenuti pubblicati da terzi. L'atto è stato approvato nel 1996 dal Congresso americano. Sul punto si v. M. Bassini, *Internet e libertà di espressione. Prospettive Costituzionali e Sovranazionali*, 2019; R. Petruso, *Le responsabilità degli intermediari della rete telematica. I modelli statunitense ed europeo a confronto*, Giappichelli, 2019, XVIII; M.R. Allegri, *Oltre la par condicio, Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, FrancoAngeli, 2020; Id. *Il futuro digitale dell'Unione europea: nuove categorie di intermediari digitali, nuove forme di responsabilità*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 3, 2021, pp. 7-23; Si v. anche G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, 2018; G.E. Vigevani, *Piattaforme digitali private, potere pubblico e libertà di espressione*, in *Diritto Costituzionale*, n. 1, 2023, pp. 41-54; L. Fabiano, *Content moderation e free speech clause: il controverso rapporto fra libertà e responsabilità delle piattaforme digitali nella più recente giurisprudenza della Corte suprema federale USA*, in *federalismi.it*, n. 27, 2024. Per una ricostruzione nel quadro statunitense si v. C.R. Carlson, *Let the Sunshine In: Crafting Constitutional Transparency Regulations for Content Moderation*, in *Seattle U. L. Rev.*, vol. 48, n. 3, 2025. Vi è però da osservare che in tempi più recenti il problema della moderazione dei contenuti "*Lawful but Awful*" online – cioè, contenuti offensivi o moralmente "ripugnanti" – si è riproposto in maniera poderosa, benché trovi comunque protezione nel Primo Emendamento. A tal proposito, alcuni autori hanno identificato tre possibili approcci per governare questo tipo di contenuti: a) il controllo delle piattaforme, ove le piattaforme private decidono le proprie regole, ma questo concentra troppo potere in poche aziende; b) il controllo governativo (come avviene nel caso di Texas e Florida), ove lo stato impone regole alle piattaforme, ma questo crea problemi costituzionali e pratici enormi; c) il controllo degli utenti (cd. approccio "*middleware*"), ove gli utenti possono scegliere servizi di moderazione personalizzati, mantenendo la possibilità di comunicare tra loro. Si è ritenuto che proprio il terzo approccio sia il migliore perché riduce il potere delle piattaforme senza creare censura governativa, dando agli utenti la libertà di scegliere che tipo di contenuti vedere online. Sul punto si v. D. Keller, *Lawful but Awful? Control over Legal Speech by Platforms, Governments, and Internet Users*, in *The University of Chicago Law Review Online*, 2022. Si v. anche J.M. Balkin, *Free Speech versus the First Amendment*, in *UCLA Law Review*, vol. 70, n. 5, 2023, pp. 1206-1273. Quest'ultimo analizza come l'era digitale abbia trasformato la regolamentazione e la protezione della libertà di espressione, evidenziando il crescente divario tra i valori che giustificano la libertà di parola e ciò che il *First Amendment* effettivamente protegge. In particolar modo, proprio l'era digitale, avendo introdotto un modello pluralista di regolamentazione del discorso – ove non solo i governi territoriali, ma anche le aziende private che possiedono infrastrutture digitali giocano un ruolo centrale – ha reso il Primo emendamento meno rilevante rispetto alla governance privata del discorso. Balkin sostiene che lo stesso, pur essendo fondamentale, non è però sufficiente per proteggere i valori della libertà di parola nell'era digitale. Egli sottolinea che la governance privata e la società algoritmica abbiano trasformato il discorso in un fenomeno misurabile e manipolabile, creando un divario crescente tra i valori della libertà di parola e ciò che il *First Amendment* tutela. Per affrontare queste sfide, egli propone di concentrarsi sulla riforma del capitalismo informativo e sulla rico-

voluzione della regolamentazione della comunicazione politica online ha rivelato un paradosso fondamentale che ha caratterizzato per oltre due decenni l'approccio normativo. Si è trattato del convincimento relativo alla presunta neutralità tecnologica delle piattaforme che, però, non solo si è rivelata empiricamente falsa, ma addirittura strutturalmente impossibile se applicata al contesto della comunicazione politica.

A lungo il quadro normativo di riferimento si è basato sulla Direttiva 2000/31/CE (la cosiddetta direttiva sul commercio elettronico), che ha rappresentato la pietra angolare della regolamentazione in materia<sup>10</sup>. Proprio tale Direttiva ha codificato il principio di "irresponsabilità degli intermediari digitali", presupposto teorico oggi chiaramente insostenibile. Questo approccio, mutuato dall'ordinamento statunitense – dalla *Section 230 del Communications Decency Act* – postulava una separazione netta tra infrastruttura tecnologica e contenuti veicolati, configurando le piattaforme come meri canali o spazi neutrali per la trasmissione di contenuti.

Invero, a differenza dei mercati finanziari, dove gli attori tendono a un equilibrio razionale, le piattaforme digitali presentano meccanismi di amplificazione che hanno favorito la diffusione di contenuti emotivamente coinvolgenti piuttosto che verificati. Ciò in considerazione del fatto che gli algoritmi privilegiano l'*engagement*, non la veridicità, rendendo l'autocorrezione non solo improbabile, ma strutturalmente impossibile. In questo modo si viene a creare una sorta di "amplificatore di polarizzazione", intrinseco al modello di business delle piattaforme<sup>11</sup>.

struzione delle istituzioni che promuovono la conoscenza e la democrazia. la soluzione risiede nel riformare il capitalismo informativo e le strutture industriali digitali. Si v. altresì M. Monti, *The "unity of opposites" in the regulation of social media platforms: content moderation between the EU "Digital Services Act" and the US First Amendment theories*, in *EUI Law Working Paper*, 07, 2024, pp. 1-18; Id., *Regolazione del discorso pubblico online e processi costituzionali di integrazione: una comparazione UE Usa*, Editoriale Scientifica, 2025.

10. Proprio la direttiva 2000/31/CE si basava sull'originaria impostazione di irresponsabilità degli *Internet Service Provider*, che configurava una presunta neutralità delle piattaforme digitali. Tale impostazione ha determinato una sostanziale deresponsabilizzazione rispetto ai contenuti veicolati, con particolare criticità nel contesto politico. Com'è stato opportunamente osservato: «*Constitutional democracies cannot leave private actors to acquire areas of power outside constitutional limits*». O. Pollicino, G. Di Gregorio, *Constitutional Law in the Algorithmic Society*, in H.-W. Micklitz, O. Pollicino, A. Reichman, A. Simoncini, G. Sartor, G. De Gregorio (eds.), *Constitutional challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge University Press, 2021, cit., p. 24.

11. J. Burrell, Z. Tufekci, *Seeing with Algorithms: How Data Science and Machine Learning Shape and Limit Human Understanding*, in *Communication Studies*, vol. 70, n. 3, 2019, pp. 270-287. Questo meccanismo genera una contraddizione strutturale: mentre l'obiettivo economico consiste nel massimizzare il tempo di permanenza e l'interazione degli utenti, l'interesse

La presunta neutralità tecnologica ha generato quella che può essere definita una “zona grigia” normativa, in cui le decisioni algoritmi che – che determinano quali contenuti politici debbano raggiungere specifici cittadini – sfuggono tanto al controllo democratico quanto ai meccanismi di responsabilità<sup>12</sup>. Questa lacuna regolativa è diventata particolarmente evidente durante le elezioni del 2016 e del 2018, quando attori esterni all’Unione europea hanno potuto manipolare i processi elettorali nazionali sfruttando proprio questa assenza di governance. Tale “zona grigia” evidenzia la necessità di ripensare le categorie classiche del costituzionalismo contemporaneo lungo tre direttrici principali. In *primis*, il principio di territorialità viene messo in discussione da piattaforme che operano su scala globale, rendendo necessario un ripensamento delle modalità di esercizio dell’autorità pubblica oltre i confini nazionali. In secondo luogo, la distinzione tradizionale tra sfera pubblica e privata risulta inadeguata quando soggetti privati esercitano funzioni di controllo sui flussi informativi che incidono sui processi democratici. In terzo luogo, il bilanciamento tra diritti fondamentali richiede nuovi strumenti interpretativi che tengano conto delle specificità dell’ambiente digitale, dove la velocità e la pervasività dei flussi comunicativi alterano i tradizionali equilibri tra libertà di espressione e protezione dei processi democratici.

L’oramai celebre caso *Cambridge Analytica*<sup>13</sup> rappresenta l’esempio lampante di questo fallimento sistemico: la possibilità di utilizzare dati personali per micro-targeting politico, senza trasparenza né controllo, ha dimostrato come la neutralità tecnologica sia, in realtà, una forma di governance privatizzata che trasferisce alle *corporations* decisioni fondamentali. Proprio questo caso ha messo in luce una problematica di rilevante spessore, ossia l’emersione

pubblico richiede un’informazione politica accurata, equilibrata e che conduce a scelte democratiche consapevoli. Il microtargeting politico rappresenta l’applicazione più problematica di questo modello economico alla sfera politica, trasformando i dati personali in materia prima per la manipolazione elettorale e le opinioni politiche in prodotti di consumo. Proprio il caso *Cambridge Analytica* risulta essere emblematico, dimostrando come la presunta neutralità tecnologica sia, in realtà, una forma di governance privatizzata che trasferisce alle *corporations* decisioni fondamentali per il funzionamento democratico, compromettendo il diritto all’informazione corretta e l’autonomia decisionale degli elettori. La sfida consiste nell’evitare che l’agorà democratica si trasformi in un mercato dove le idee politiche vengono commercializzate come prodotti di consumo attraverso sofisticate tecniche di persuasione digitale.

12. La neutralità supposta dal modello economico classico ne risulta completamente sovvertita quando viene inserita e applicata a un ecosistema digitale, giacché in quest’ultimo esistono – e agiscono – forti incentivi economici alla proliferazione della disinformazione, rendendo l’autoregolazione un meccanismo intrinsecamente fallace.

13. Oltre ai saggi citati nella nota 7, si v. P. Day, *Cambridge Analytica and Voter Privacy*, in *Georgetown Law Technology Review*, vol. 4, n. 2, 2020; P. Wagner, *Data Privacy – The Ethical, Sociological, and Philosophical Effects of Cambridge Analytica*, in *SSRN Electronic Journal*, 2021.

di un potere privato che incide direttamente sui processi democratici senza essere sottoposto ai tradizionali meccanismi di controllo. Le piattaforme digitali si sono così trasformate in attori con capacità di *gatekeeping* informativo che richiede forme di limitazione dell'esercizio del potere privato analoghe a quelle tradizionalmente riservate ai soggetti pubblici.

Questo fenomeno impone una riflessione, poiché la tradizionale distinzione tra sfera pubblica e privata risulta inadeguata quando soggetti formalmente privati esercitano funzioni che incidono sull'essenza stessa dei processi democratici.

La contraddizione sistemica ha così spinto le istituzioni europee verso un approccio inizialmente basato sull'autoregolazione, che si è rivelato altrettanto inadeguato. Sicché, solo negli ultimi anni si è registrato un cambio di passo nell'alveo dell'Unione europea<sup>14</sup>. Difatti, si è inaugurata una fase di rapida espansione normativa<sup>15</sup>, che ha finito per generare una complessa stratificazione legislativa di difficile catalogazione e consultazione per quanto attiene al settore digitale. Non solo, questo incremento quantitativo ha comportato una crescente difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni, creando potenziali problemi di reciproca interferenza<sup>16</sup>.

Se si volesse tentare di offrire una prima sistematizzazione, tre sarebbero le fasi che sarebbe possibile enucleare:

1. autoregolazione tramite atti di *soft law* (2018);
2. approccio interventista (2019-2020);
3. attuale regolamentazione vincolante.

14. Le motivazioni che hanno spinto Stati Uniti e Unione europea ad assumere un approccio diverso, che rispondono a ragioni di tipo storico, economico e politico, sono richiamate in L. Fabiano, *Intelligenza artificiale e decisione algoritmica nelle esperienze europea e statunitense: differenze culturali e geopolitiche e divergenze nelle soluzioni giuridiche*, in L. Cassetti, F. Fabrizi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Editoriale Scientifica, 2024, p. 1395 ss., spec. 1400-1401. Sul cambio di passo dell'Unione europea si v. C. Pinelli, *L'evoluzione della normativa dell'Unione europea*, in C. Pinelli, U. Ruffolo (a cura di), *I diritti nelle piattaforme*, Giappichelli, 2023, p. 13 ss. Sulla proposta di regolamento europeo si v. D. Messina, *La proposta di regolamento europeo in materia di Intelligenza Artificiale: verso una "discutibile" tutela individuale di tipo consumer-centric nella società dominata dal "pensiero artificiale"*, in *MediaLaws*, 2022, pp. 204-221.

15. È stato però osservato che il passaggio da un approccio ordo-liberale a un approccio particolarmente dettagliato abbia causato una eccessiva ipertrofia normativa. Sul punto si v. A. Lucarelli, *Nuovi mezzi di comunicazione, gli assetti imprenditoriali e le soggettività politiche*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025.

16. Sul punto si v. E.A. Rossi, *Problemi di coordinamento normativo nel contrasto alla disinformazione politica e commerciale*, in *federalismi.it*, che osserva come tale situazione finisce con incrementare il rischio di sovrapposizioni normative contraddizioni applicative e difformità interpretative tra i vari atti legislativi del settore.

La prima fase<sup>17</sup> si è basata sull'applicazione acritica della teoria dell'autocorrezione dei mercati al contesto della disinformazione online, che però rappresenta un fraintendimento delle dinamiche comunicative digitali. Nel 2018, la Commissione Europea ha deciso di importare un modello economico statunitense in un contesto valoriale europeo profondamente diverso. Questa trasposizione meccanica ha generato un primo codice di condotta contro la disinformazione<sup>18</sup>. Tale strumento ha invitato le varie piattaforme di social media ad assicurare livelli superiori di trasparenza riguardo alla provenienza dei contenuti e ad adottare misure efficaci per contrastare la diffusione di notizie false<sup>19</sup>.

17. Sul problema della regolamentazione o dell'autoregolazione vi sono state molteplici posizioni. Sul punto si v. le osservazioni di G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di internet*, cit. Secondo l'autore, che analizza il controllo delle informazioni online, esistono due principali approcci: da un lato l'autoregolazione, dove le piattaforme come Google e Facebook gestiscono autonomamente il filtraggio dei contenuti (fake news, hate speech, contenuti terroristici); dall'altro l'eteroregolazione, una regolazione pubblica che renderebbe le piattaforme responsabili dei contenuti ospitati, sia equiparandole agli editori tradizionali sia imponendo obblighi di rimozione con relative sanzioni. L'autore evidenzia che, nonostante sembrano approcci contrapposti, entrambi finiscono per delegare a compagnie private il controllo effettivo sulle informazioni che circolano online. Si v. anche G. De Minico, *Internet regole e anarchia*, Editoriale Scientifica, 2012; L. Scaffardi, *Internet fra auto-limitazione e controllo pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, p. 355 ss.

18. Inizialmente, questo tipo di approccio è sembrato essere il più adatto, anche in considerazione delle competenze storicamente limitate dell'UE in materia di processi democratici nazionali. Così, attraverso la comunicazione della Commissione europea del 2018 prima, e il Codice di autoregolamentazione sulla disinformazione poi, si è sottolineata la necessità di regolamentare la pubblicità politica, sollecitando le piattaforme a implementare meccanismi di trasparenza, pur mantenendo un carattere di adesione volontaria. Come è stato osservato da autorevole dottrina, in un sistema basato sul libero mercato risulta «eccezionalmente difficile regolamentare la manipolazione in quanto tale», R. Sunstein, *Fifty Shades of Manipulation*, in *Marketing Behav.*, 2016. Si v. altresì O. Pollicino, *I Codici di Condotta tra self-regulation e hard law: esiste davvero una terza via per la regolazione Digitale? Il caso della Strategia europea contro la disinformazione online*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, 2022, p. 2 ss.; M. Monti, *Il Code of Practice on Disinformation dell'UE: tentativi in fieri di contrasto alle fake news*, *MediaLaws*, n. 1, 2019; Id., *Lo strengthened Code of Practice on Disinformation: un'altra pietra della nuova fortezza digitale europea?*, *MediaLaws*, n. 2, 2022.

19. P. Bonini, *L'autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *federalismi.it*, n. 11, 2020; M. Mori, *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*, n. 11, 2020. È stato osservato come l'Unione Europea e le piattaforme online abbiano definito e implementato i concetti di "pubblicità politica" e "trasparenza" nel contesto delle iniziative politiche e normative per regolamentare le piattaforme digitali. Nel confrontare le politiche dell'UE, come il Codice di Condotta sulla Disinformazione e il Regolamento sulla Trasparenza e il Targeting della Pubblicità Politica, con le pratiche di piattaforme tecnologiche come Google, Meta, Microsoft, TikTok, Twitter/X, Telegram e Mastodon, alcuni autori hanno osservato come la trasparenza,

La svolta si è registrata nel biennio 2019-2020, quando la capillare diffusione di campagne di disinformazione e di manipolazione dei processi elettorali, portate avanti da attori esterni all'Unione europea, ha indotto le istituzioni euro-unionali a ripensare – finalmente – gli strumenti regolatori e le strategie di contrasto<sup>20</sup>. Nel frattempo, la pandemia da Covid-19<sup>21</sup> ha svolto il ruolo di catalizzatore, intensificando l'uso di piattaforme digitali e la diffusione di narrazioni fuorvianti. Questa proliferazione di attività disinformative ha segnato l'avvio della seconda fase nell'evoluzione della disciplina dell'agorà digitale europea, caratterizzata da un approccio più interventista da parte delle istituzioni. Cosicché l'Unione ha risposto con diversi strumenti: particolarmente significativa è stata l'implementazione del sistema di allerta precoce (*Rapid Alert System* – Ras), istituito in conformità al Piano d'azione contro la disinformazione, finalizzato a ottimizzare lo scambio informativo (attraverso tecniche di micro-targeting) tra l'Unione e gli Stati membri, nonché a contrastare efficacemente i fenomeni disinformativi. Inoltre, vi è anche il Regolamento 2015/2020<sup>22</sup>, che si proponeva di imporre ai provider di servizi internet un trattamento neutrale del traffico digitale, indipendentemente dalla fonte, dai contenuti, dalle applicazioni e dalle apparecchiature utilizzate.

L'evoluzione normativa successiva ha progressivamente introdotto forme di controllo e moderazione dei contenuti, mediante un complesso bilanciamento tra esigenze di libertà espressiva e necessità di arginare comportamenti illeciti. Così, gli interventi più recenti si sono concentrati, invece, su iniziative

così come implementata, sia insufficiente per affrontare le sfide democratiche poste dalla pubblicità politica online. Sarebbe necessario un approccio più ampio che includa la responsabilità delle piattaforme e degli attori politici, oltre a una maggiore regolamentazione delle pratiche di moderazione dei contenuti. Sul punto si v. T. Meyer, A. Vetulani-Cępiel, *Transparency as an empty signifier? Assessing transparency in EU and platform initiatives on online political advertising and actors*, in *Policy&Internet*, 4 settembre 2024.

20. È stato osservato come, nonostante le profonde differenze strutturali e funzionali sussistenti tra sistemi presidenziali e parlamentari, si stia verificando una convergenza significativa nelle dinamiche comportamentali delle formazioni politiche. In particolare, si è osservato un processo di "americanizzazione" per cui i partiti europei stanno progressivamente adottando strategie comunicative e tecniche digitali originariamente sviluppate e consolidate nel contesto del presidenzialismo statunitense. Cfr. C.J. Bennett, *Voter databases, micro-targeting, and data protection law: can political parties campaign in Europe as they do in North America?*, in *International Data Privacy Law*, vol. 6, n. 4, 2016.

21. A. Vedaschi, C. Graziani, *Post-Pandemic Constitutionalism: Covid-19 as a Game-Changer for "Common Principles"?*, in *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 44, n. 4, 2023.

22. A tal proposito M. Orofino, *La declinazione della net-neutrality nel Regolamento europeo 2015/2020. Un primo passo per garantire un'Internet aperta?*, in *federalismi.it*, n. 2, 2016.

legislative mirate: la proposta di Regolamento sulla trasparenza e targeting della pubblicità politica (2021) e l'*European Media Freedom Act* (Emfa)<sup>23</sup>. Questi strumenti hanno avuto come obiettivo l'armonizzazione, affinché fossero garantiti tanto l'equilibrio quanto la correttezza nel dibattito pubblico digitale, introducendo forme di responsabilizzazione per i distributori di contenuti politici e meccanismi di etichettatura dei contenuti.

L'obiettivo complessivo si configura come un poderoso processo di regolamentazione che mira a contemperare la libertà di espressione che, pur essendo un diritto fondamentale, non può essere assoluta e illimitata. Pertanto, si rende necessario un equo bilanciamento con l'esigenza di controllare i potenziali rischi di manipolazione informativa, in un contesto caratterizzato dall'estrema velocità e pervasività dei flussi comunicativi online.

Un messaggio pubblicitario in ambito politico dovrebbe garantire trasparenza nei contenuti, pluralismo, protezione dei dati personali e obiettività dell'informazione. È solo attraverso un'informazione politica puntuale e imparziale che i cittadini possono esercitare consapevolmente i propri diritti, compiendo scelte elettorali fondate su una comprensione non manipolata della realtà. L'obiettivo dovrebbe essere arduo, giacché si dovrebbero contemperare due esigenze apparentemente contrapposte: preservare la libertà di espressione e, al contempo, tutelare il diritto dei cittadini a un'informazione politica autentica, completa e rispettosa della loro privacy.

23. Tra i primi commenti sull'Emfa si v. Y.M. Citino, *Verso l'European Media Freedom Act*, in *MediaLaws*, n. 2, 2022; G.E. Vigevani, *Il Regolamento europeo sulla libertà dei media: un passo verso un servizio pubblico indipendente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2024. Secondo quest'ultimo, l'intervento si colloca in un contesto preoccupante, dove la libertà e il pluralismo dei media sono sotto pressione in diversi Stati membri, con una crescente dipendenza dal potere politico e un indebolimento delle fonti di finanziamento. Il regolamento stabilisce standard minimi comuni che includono la protezione delle fonti giornalistiche, limiti alle ingerenze come intercettazioni e sequestri, e tutele per l'indipendenza editoriale, ponendo obblighi positivi agli Stati per garantire un effettivo pluralismo informativo. Si v. altresì E. Brogi, D. Borges, R. Carlini, I. Nenadic, K. Bleyersimon, J. Kermer, U. Reviglio, M. Trevisan, S. Verza, *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism*, Technical Report, European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, 2023; P. Cesarini, G. De Gregorio, O. Pollicino, *The Media Privilege in the European Media Freedom Act*, in *MediaLaws*, 4 settembre 2023; T. Seipp, R.Ó. Fathaigh, M. Van Druenen, *Defining the "media" in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act*, in *Media Law*, vol. 15, n. 1, 2023, pp. 39-51; I. Nenadić, E. Brogi, *Why news media need article 17 of the European Media Freedom Act*, in *Centre for Media Pluralism and Freedom*, 16 novembre 2023.

### 3. La comunicazione politica alla prova del nuovo regolamento europeo 2024/900

L'Unione Europea ha cercato di contrastare la disinformazione politica rafforzando le fonti esistenti e, al tempo stesso, introducendone di nuove orientate a proteggere l'integrità dei processi elettorali<sup>24</sup>. Perciò, a seguito di un ampio processo consultivo che ha coinvolto i principali portatori d'interesse, la Commissione europea ha predisposto due distinte proposte regolamentari: il *Digital Services Act* e il *Digital Markets Act*<sup>25</sup>. Entrambe le proposte, poi

24. Appare doveroso sottolineare come la Commissione europea abbia manifestato un chiaro interesse per la regolamentazione dell'ambiente digitale e per la tutela dei processi democratici già nel dicembre 2020, quando ha varato un ampio programma d'azione per la democrazia. Tra gli obiettivi principali figurava la promozione di consultazioni elettorali libere ed eque, con particolare attenzione alle problematiche emergenti legate alla pubblicità politica e all'uso di tecnologie innovative per la personalizzazione dei messaggi pubblicitari basata sui dati personali degli utenti. In tale contesto, la Commissione ha avviato l'iter di approvazione di una serie di provvedimenti volti a rafforzare l'integrità dei processi elettorali e a consolidare la partecipazione democratica. Tra questi si annoverano una comunicazione ufficiale, due proposte normative sui diritti elettorali attivi e passivi dei cittadini UE residenti in Stati membri diversi da quello d'origine, una proposta per la modernizzazione delle regole sul finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni europee, nonché una proposta normativa sulla trasparenza e la personalizzazione della pubblicità politica. Sicché, la Commissione ha presentato un "pacchetto digitale", orientato a riaffermare la sovranità digitale dell'Unione Europea e a garantire una governance antropocentrica e personalista dell'innovazione, proteggendo i diritti fondamentali e promuovendo un mercato digitale equo e sicuro. I punti principali sono analizzati da M.R. Allegri, *Il futuro digitale dell'Unione europea: nuove categorie di intermediari digitali, nuove forme di responsabilità*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2021, pp. 7-23. Si v. altresì S. Rudohradská, D. Trescáková, *Proposals for the digital markets act and digital services act: broader considerations in context of online platforms*, in *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (Eclis)*, n. 5/2021, p. 495 ss.; L.D. Dąbrowski, M. Suska (eds.), *The European Union Digital Single Market. Europe's Digital Transformation*, Routledge, 2023; F. Pizzetti (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, 2024.

25. Il *Digital Markets Act* (2022) ha introdotto il contrasto ai monopoli delle grandi piattaforme tecnologiche, la limitazione del potere dei "gate keeper" digitali e la promozione della concorrenza e innovazione nel mercato digitale. Il *Digital Services Act* (2022), invece, è orientato a tutelare gli utenti online, a introdurre obblighi di trasparenza per le piattaforme, a contrastare la disinformazione, a introdurre meccanismi di rimozione di contenuti illegali, proteggere i minori e tracciare la pubblicità online. Cfr. G.M. Ruotolo, *Le proposte di disciplina di digital services e digital markets della Commissione del 15 dicembre 2020*, in *DPCE on line*, n. 4, 2020; M. Betzu, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 2, 2021; Id., *I poteri privati nella società digitale: oligopoli e antitrust*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2021, pp. 739-760; G. Wagner, M. Eifert, A. Metzger, H. Schweitzer, *Taming the giants: The Dma/Dsa package*, in *Common Market Law Review*, vol. 58, 4, 2021, pp. 987-1028; O. Grandinetti, *Le piattaforme digitali come "poteri privati" e la censura online*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2022; A. Iannotti Della Valle, *Il digital markets act e il ruolo dell'U-*

approvate, testimoniano il riconoscimento da parte dell'Unione dell'esigenza di avere un quadro normativo uniforme che potesse superare l'eterogeneità legislativa<sup>26</sup>.

Con queste iniziative si è così inaugurata la terza fase della disciplina dell'agorà digitale, cui è possibile ricondurre anche il recente Regolamento (UE) 2024/900 sulla trasparenza della pubblicità politica<sup>27</sup>, su cui si vuole concentrare l'attenzione.

Tutti questi provvedimenti rappresentano un punto di svolta nella governance digitale europea, spostando l'approccio da una logica di autoregolazione

*nione europea verso un costituzionalismo digitale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2022. Con specifico riguardo al Dsa si v. M. Broadbent, *The Digital Services Act, the Digital Markets Act, and the New Competition Tool*, Center for strategic and international studies, 20 novembre 2021; G. De Gregorio, *The Digital Services Act: A Paradigmatic Example of European Digital Constitutionalism*, in *Diritti Comparati*, 17 maggio 2021; M. Husovec, I. Roche Laguna, *Digital Services Act: A Short Primer*, in M. Husovec, I. Roche Laguna (eds.), *Principles of the Digital Services Act*, Oxford University Press, 2023.

26. Al pari di altre normative adottate nel periodo più recente, il Dsa ha modificato il tipo di regolamentazione applicata dall'Unione. Si interroga sulla loro aspirazione/natura federalista M. Monti, *Towards a Federal-Type Regulation of Online Public Discourse by the EU?*, in *European Public Law*, n. 4, vol. 30, 2024, pp. 441 ss. Pur avendo obiettivi ambiziosi, come la lotta ai contenuti illegali e alla disinformazione, la protezione dei diritti fondamentali e l'armonizzazione delle leggi tra gli Stati membri, il Dsa solleva numerose critiche per il suo impatto negativo sulla libertà di espressione e altri diritti fondamentali. È possibile ravvisare la presenza di definizioni vaghe e ampie, la mancanza di armonizzazione, obblighi eccessivi per le piattaforme, il ruolo eccessivo delle autorità politiche e le restrizioni strutturali alla libertà di espressione. Ne parla approfonditamente M. Atzori, *The Digital Services Act and the Freedom of Expression in the European Union: A Political Perspective*, 2024, disponibile su: [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4887181](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4887181); si v. altresì G. Schlag, *European Union's Regulating of Social Media: A Discourse Analysis of the Digital Services Act*, in *Politics and Governance*, vol. 11, n. 3, pp. 168-177. Cercando di offrire un paragone con il contesto normativo britannico, ove è di recente stato adottato l'*Online Safety Act* britannico (OSA), alcuni autori hanno osservato che anche questo strumento, similmente al Dsa europeo, pur essendo stato concepito per contrastare la disinformazione, in realtà presenta criticità analoghe nel proteggere adeguatamente il diritto alla partecipazione politica. Entrambi gli strumenti, perciò, sarebbero fallimentari nel garantire i due componenti fondamentali dell'articolo 25 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (il diritto di voto e il diritto di candidarsi) quando minacciati dalla disinformazione online. Questo perché presentano definizioni vaghe e generiche e risultano essere eccessivamente deferenti verso le piattaforme online. Sul punto si v. E. Abrusci, *The UK Online Safety Act, the EU Digital Services Act and online disinformation: is the right to political participation adequately protected?*, in *Journal of Media Law*, vol. 16, n. 2, 2024, pp. 440-467.

27. Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, «relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica». Sul punto si v. L. Ullrich, *The European Regulation on the Transparency and Targeting of Political Advertising*, in B. Steinrötter, C. Heinze, M. Dengä (eds.), *EU Platform Law. A Handbook*, Nomos, vol. I, 2025, pp. 657 ss.

a un intervento normativo strutturato e vincolante, con l'obiettivo di proteggere diritti individuali e collettivi all'interno dello spazio digitale.

In questo modo, l'evoluzione regolatoria mira a creare un ecosistema digitale più trasparente, responsabile e democratico, bilanciando la libertà di espressione con la necessità di un controllo rispetto a rischi paventati o concreti<sup>28</sup>.

Nello specifico, il Regolamento (UE) 2024/900 è stato approvato, a larghissima maggioranza<sup>29</sup>, oramai quasi due anni fa dal Parlamento europeo, dopo un lungo iter legislativo iniziato nel 2021<sup>30</sup>.

Il provvedimento è scaturito da una profonda riflessione critica concernente i rischi derivanti dalla potenziale alterazione dei flussi informativi e dalle possibili interferenze di attori internazionali nei processi elettorali<sup>31</sup>. Questo perché si parte dal presupposto che esiste un innato conflitto tra il ricorso all'intelli-

28. Nell'analizzare la regolamentazione della pubblicità politica ingannevole sulle piattaforme online nell'Unione Europea (UE), alcuni autori hanno introdotto il concetto di "mercantilismo regolatorio". Questo approccio evidenzia come la percezione di vulnerabilità dell'UE di fronte a minacce ibride, come la disinformazione, abbia portato a un cambiamento nelle politiche di governance digitale, passando da un modello di autoregolamentazione a uno di co-regolamentazione con sanzioni. Difatti, è stato evidenziato come la regolamentazione della pubblicità politica online rifletta un cambiamento verso un approccio più rigoroso e centralizzato, motivato dalla percezione di vulnerabilità dell'UE. Questo approccio mira a garantire la sicurezza, la democrazia e la sovranità digitale, ma il successo dipenderà dalla capacità di far rispettare le norme alle grandi piattaforme tecnologiche. A tal proposito si v. B. Farrand, *Regulating misleading political advertising on online platforms: an example of regulatory mercantilism in digital policy*, in *Policy Studies*, vol. 45, n. 5, 2024, pp. 730-749.

29. All'esito dello scrutinio i voti a favore sono stati 470, mentre quelli contrari 50 e 105 gli astenuti. Il primo commento in dottrina che tiene conto della novità è di E. Caterina, *Verso il nuovo regolamento UE in materia di pubblicità politica: mercato delle idee o della propaganda?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2024. Si v. anche C. Massa, *Proposta di regolamento sulla pubblicità politica nell'UE: più trasparenza e meno targeting*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2022, p. 363 ss.; M. Monti, *Towards a Federal-Type Regulation of Online Public Discourse by the EU?*, cit.; P. Villaschi, *The regulation of political targeting in the Italian and European Union legal framework*, in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, n. 1, 2024, p. 136 ss.

30. Nel frattempo, la Commissione europea ha adottato il "pacchetto per la difesa della democrazia", che ha come elemento principale una proposta di direttiva che riguarda la trasparenza nelle attività di lobbying svolte per conto di paesi stranieri. Tanto il Regolamento quanto le iniziative incluse nel "pacchetto" fanno parte del più ampio Piano d'azione per la democrazia europea che la Commissione ha lanciato nel 2020. Quest'ultimo, partendo dal presupposto che la libertà e il pluralismo dei media sono essenziali per le democrazie e sono sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali, prevede misure per promuovere elezioni libere ed eque, per rafforzare la libertà dei mezzi di informazione e per lottare contro la disinformazione. Il contenuto della comunicazione COM(2020) 790 final è consultabile on line all'indirizzo: [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790).

31. Le iniziative, seppur allora in fase del tutto embrionale, che hanno poi portato al regolamento relativo alla pubblicità politica possono essere fatte risalire al 2018. Tuttavia, solo nel 2020 la Commissione europea ha presentato una bozza di regolamento sulla trasparenza e il tar-

genza artificiale per la profilazione e la necessità di un ambiente informativo che dovrebbe essere ispirato a un maggior grado di democraticità.

Il regolamento, perciò, rappresenta il precipitato normativo di una nuova concezione della sovranità digitale, intesa come la capacità delle istituzioni di esercitare un controllo effettivo sui processi di formazione dell'opinione pubblica. Questa concezione si fonda sul principio che la democrazia non può essere considerata un semplice aggregato di preferenze individuali, ma richiede la costruzione di uno spazio pubblico caratterizzato da trasparenza, pluralismo e accessibilità informativa.

Sebbene diversi siano gli obiettivi da perseguire, tra i principali è possibile ravvisare la volontà di implementare un meccanismo di trasparenza comunicativa che consenta ai cittadini di identificare agevolmente i contenuti di pubblicità politica digitale.

Siccome l'intelligenza artificiale, nel corso delle campagne politiche, consente di "colpire" gli utenti con estrema precisione in base ai loro dati, la stessa finisce per creare delle "bolle" informative che limitano opinioni diverse e possono amplificare la disinformazione<sup>32</sup>.

Alla luce di ciò, il nuovo Regolamento è orientato ad affiancare e integrare la legislazione in materia, completando il Dsa già in vigore da quattro anni<sup>33</sup>. Tra i suoi obiettivi vi è anche quello di porre un freno all'incontenibile mes-

geting della pubblicità politica. Il regolamento è stato redatto nell'ambito del Piano d'azione per la democrazia della Commissione europea. Sul punto si cfr. il sito ufficiale.

32. In questo contesto, il Regolamento sulla protezione dei dati personali offre un ulteriore strumento per regolamentare e limitare le pratiche di microtargeting politico. Perciò, in ottemperanza al principio di trasparenza – cui il regolamento si ispira –, nel momento in cui i dati personali sono utilizzati per il targeting pubblicitario, i responsabili devono seguire regole specifiche: devono fornire informazioni aggiuntive accanto agli annunci politici, spiegando la logica e i parametri principali delle tecniche utilizzate, incluso se è stata impiegata l'IA per il targeting o la distribuzione dell'annuncio. Ad es. il Gdpr richiede già la trasparenza sulle modalità di trattamento dei dati personali e impone un divieto condizionato all'uso di dati sensibili e di tecnologie di profilazione. Cfr. Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati). Sul tema, *ex multis* L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Editoriale Scientifica, 2017; L. Scaffardi (a cura di), *I "profili" del diritto Regole, rischi e opportunità nell'era digitale*, Giappichelli. Si v. altresì il recentissimo volume di L. Califano, F. Galli, V. Fiorillo, *La protezione dei dati personali: natura, garanzie e bilanciamento di un diritto fondamentale*, Giappichelli, 2024.

33. Peraltro, è opportuno osservare come proprio nel Dsa è stato esplicitato che il dovere di diligenza sia quello di attenuare i rischi sistemici aventi effetti reali o prevedibili in relazione ai processi elettorali rientra nella logica dell'attuazione (*ex art. 44*).

saggistica personalizzata, che finora ha distorto il dibattito politico e violato i diritti fondamentali dei cittadini europei.

Secondo il Parlamento europeo e la Commissione, il Regolamento stabilirà un quadro normativo comune che migliorerà la pubblicità politica sponsorizzata, l'equità e la parità di trattamento nel processo elettorale, nonché il diritto fondamentale a un'informazione obiettiva, trasparente e pluralistica.

Come evidenziato nei considerando 9-14, l'Unione ha deciso di affrontare la frammentazione del mercato interno nel settore attraverso un intervento normativo volto all'armonizzazione. Questo perché, tale frammentazione ha generato un contesto di incertezza per gli operatori che preparano, collocano e diffondono messaggi pubblicitari di natura politica, con conseguente ostacolo alla libera circolazione dei servizi, distorsioni della concorrenza (particolarmente evidenti nell'interazione tra servizi online e offline) e incremento degli oneri di conformità. Si vuole così perseguire l'obiettivo di stabilire un livello uniforme ed elevato di trasparenza in tutto il territorio unionale, prevenendo divergenze normative che potrebbero compromettere il funzionamento del mercato interno. A tal fine, l'articolo 114 Tfe costituisce la base giuridica per l'introduzione di norme armonizzate relative alla fornitura di servizi di pubblicità politica, con particolare riferimento agli obblighi di chiarezza e di dovere di diligenza per sponsor e prestatori di servizi.

L'approccio adottato è quello dell'armonizzazione completa, che preclude agli Stati membri la facoltà di mantenere o introdurre disposizioni nazionali divergenti, siano esse più o meno rigorose. Tale approccio mira a incrementare la certezza del diritto e a ridurre la frammentazione degli obblighi gravanti sugli operatori del settore.

È significativo notare come il regolamento delimiti precisamente il proprio ambito di applicazione alle norme sulla trasparenza, agli obblighi di diligenza, all'uso di tecniche di targeting e alla vigilanza, senza interferire con il contenuto dei messaggi né con altre normative dell'Unione o nazionali che disciplinano aspetti diversi della pubblicità politica. Rimangono pertanto impregiudicate le disposizioni che regolano la conduzione e il finanziamento delle campagne politiche, i periodi di silenzio elettorale e, in particolare, i diritti fondamentali alla libertà di opinione e di espressione.

In questa prospettiva, la normativa è orientata a proteggere le persone fisiche per quanto riguarda il trattamento dei dati personali, introducendo norme specifiche sull'uso di tecniche di targeting e diffusione nel contesto della pubblicità politica. Tutte queste regole si applicheranno ai responsabili del trattamento, compresi i fornitori di servizi che fanno ricorso a tali tecniche.

In linea generale, l'architettura normativa mira a favorire un processo di consapevolizzazione dei cittadini, ponendoli nelle condizioni di acquisire

una piena cognizione dei meccanismi di veicolazione dei messaggi politico-elettorali. In particolare, l'obiettivo è duplice: da un lato rendere immediatamente identificabile la matrice generativa del messaggio pubblicitario, dall'altro consentire una valutazione critica circa la natura *targeted* del contenuto ricevuto.

Tale impianto si configura quale strumento di tutela democratica, volto a preservare l'autonomia decisionale degli elettori mediante la promozione di una sfera pubblica fondata sulla chiarezza informativa e sulla consapevolezza dei meccanismi di persuasione mediatica. L'intento ultimo è quello di porre i cittadini nelle condizioni di effettuare una scelta elettorale realmente informata e non influenzata da meccanismi occulti di condizionamento, che rischiano di snaturare la partecipazione politica e, aspetto particolarmente critico, di compromettere l'autonomia delle scelte democratiche. In tal modo, si vuole preservare l'integrità del processo democratico, consentendo all'elettorato di orientarsi consapevolmente nelle proprie decisioni, affinché il baluardo della libertà del voto<sup>34</sup>, elemento imprescindibile dell'architettura democratica, non ne risulti snaturato o svuotato di significato.

La normativa si inserisce in un più ampio contesto di riflessione critica sulle nuove forme di comunicazione politica nell'ecosistema digitale, ove i confini tra informazione, persuasione e manipolazione divengono sempre più labili e complessi da decifrare<sup>35</sup>.

Ad ogni modo, si tratta di un regolamento complesso, composto da 114 Considerando, 30 articoli e 5 Capi, che si pone ardui obiettivi, tra cui: il rafforzamento della trasparenza e dell'integrità dei processi digitali affinché le scelte possano essere caratterizzate da democraticità e consapevolezza; l'armonizzazione del mercato interno della pubblicità politica e la tutela de diritti fondamentali, in *primis* vita privata e protezione dati personali. Lo stesso concerne la regolamentazione, la promozione e la disseminazione degli annunci politici, abbracciando un ampio spettro di comunicazione pubblicitaria politica – inclusa quella cosiddetta “*issue-based*” – che sia prodotta, veicolata o indirizzata

34. Sul diritto di voto, seppur oramai risalente, si v. M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, 2016.

35. Nel frattempo, nel giugno 2022, la Commissione europea ha anche adottato un codice di condotta sulla disinformazione online. Tale codice si basa su circa quaranta impegni, principalmente orientati a contrastare il fenomeno della disinformazione, attraverso: l'incremento della trasparenza e l'implementazione di meccanismi di etichettatura della pubblicità politica, nonché il potenziamento del ruolo dei verificatori di informazioni (*fact checker*). I 43 soggetti firmatari si sono impegnati a rispettare tali principi e a sviluppare un sistema di risposta tempestiva in contesti di crisi o durante le consultazioni elettorali. È opportuno sottolineare che l'operatività di tale sistema sarà condizionata dall'implementazione delle disposizioni del Dsa, che conferirà carattere vincolante mediante l'introduzione di un apparato sanzionatorio.

all'interno dell'ecosistema europeo, prescindendo dalla localizzazione geografica del soggetto erogante.

Una scelta particolarmente significativa riguarda l'approccio extraterritoriale del Regolamento, che estende la propria applicazione non solo ai soggetti privati europei, ma anche a soggetti extraterritoriali che operano nel mercato interno europeo. Questa opzione rappresenta un'evoluzione del principio di territorialità, introducendo una logica di "effetto sul mercato interno" che giustifica l'applicazione della normativa europea indipendentemente dalla localizzazione geografica del soggetto erogante. L'approccio, già sperimentato con il Gdpr, solleva questioni complesse, ma appare necessario per contrastare fenomeni e, al tempo stesso, garantire l'effettività per quanto riguarda la tutela dei diritti. Ciò è particolarmente rilevante considerando che molte delle interferenze nei processi elettorali europei provengono da attori esterni all'Unione, come evidenziato dalle elezioni del 2016 e del 2018.

Questa dimensione extraterritoriale rivela inoltre una concezione della sovranità digitale che trascende i confini nazionali, riconoscendo che la protezione della democrazia europea richiede un approccio sistemico capace di contrastare le interferenze esterne. Tale estensione della giurisdizione si ritiene possa rappresentare un'innovazione poderosa, che potrebbe inaugurare nuovi scenari nella governance globale.

Come si legge nella relazione di accompagnamento, lo scopo del regolamento è contribuire al buon funzionamento del mercato interno della pubblicità politica con norme tra loro armonizzate. Pertanto, tali norme si applicheranno tanto ai prestatori di servizi, quanto agli editori, prevedendo specifici obblighi.

Di estremo interesse appare il perimetro definitorio che, come si legge nel primo considerando, può assumere forme svariate: contenuti a pagamento, risultati di ricerca sponsorizzati, messaggi mirati a pagamento, promozione in classifiche, promozione di qualcosa o qualcuno integrato in contenuti, come un inserimento di prodotti, influencer e altri testimonial. In questo modo, è stata introdotta una definizione armonizzata di pubblicità politica, finora inesistente, lasciando campo libero a ingerenze straniere e al suo finanziamento esclusivamente da parte di organizzazioni europee (*ex art. 5*)<sup>36</sup>.

Inoltre, ne viene fornita una nuova definizione, che comprende «la preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusio-

36. Le attività correlate possono comprendere ad esempio la diffusione di messaggi di pubblicità politica su richiesta di uno sponsor o la pubblicazione di contenuti a titolo oneroso o che prevedano altre forme di remunerazione.

ne di un messaggio» che sia in grado di influenzare l'esito di un'elezione o referendum<sup>37</sup>, il processo legislativo o il comportamento di voto.

Non rientrano nell'ambito di applicazione del testo le opinioni politiche (art. 1), né le comunicazioni provenienti da autorità governative e istituzionali che assolvono a funzioni di carattere informativo e procedurale strettamente connesse ai processi democratici (art. 3). Si tratta, in particolare, di specifiche comunicazioni, quali gli avvisi concernenti le modalità di partecipazione elettorale, gli annunci di candidature e, parimenti le presentazioni dei candidati che, disciplinate da normative specifiche, garantiscono condizioni di trasparenza e parità<sup>38</sup>.

Appare dunque evidente come il Regolamento miri a trasformare la pubblicità politica da potenziale strumento di manipolazione a mezzo di informazione trasparente e consapevole.

Benché l'iniziale desiderata dell'UE si concentrasse sulla disinformazione online e sulla pubblicità mirata, il regolamento non trascurò la televisione e la stampa<sup>39</sup>.

La definizione di pubblicità politica non è vincolata alla modalità di distribuzione a pagamento. In altre parole, un contenuto può essere considerato tale anche se non erogato a titolo oneroso. Ciò comporta che qualsiasi comunicazione che potenzialmente possa influenzare l'orientamento di voto degli elettori rientra nella categoria della pubblicità politica, indipendentemente dal fatto che sia stata diffusa gratuitamente o a pagamento.

Un elemento degno di considerazione riguarda il fatto che il Ttp è orientato ad attuare due livelli di trasparenza. Uno riguarda i fornitori di servizi, che dovranno registrare le informazioni rilevanti, in particolare quelle relative

37. Come si legge nel considerando n. 31 per votazioni elettive si intendono «le elezioni del Parlamento europeo, tutte le elezioni o referendum organizzati a livello nazionale, regionale e locale negli Stati membri, e le elezioni per stabilire la leadership dei partiti politici». Da questa ampia definizione sono invece escluse altri tipi di elezioni, come le votazioni professionali o organizzate privatamente.

38. Si tratta di messaggi provenienti da fonti ufficiali degli Stati membri o dell'Unione strettamente riguardanti l'organizzazione e le modalità di partecipazione a elezioni o referendum, compreso l'annuncio delle candidature o dei quesiti referendari, oppure la promozione della partecipazione a elezioni o referendum; ii) la comunicazione pubblica finalizzata a fornire informazioni ufficiali al pubblico da parte, a favore o per conto di un'autorità pubblica di uno Stato membro o dell'Unione, incluso da parte, a favore o per conto di membri del governo di uno Stato membro, a condizione che non possa e che non sia intesa a influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare; e iii) la presentazione di candidati in determinati spazi pubblici o nei mezzi di comunicazione, esplicitamente prevista dalla legge, effettuata a titolo gratuito e in condizioni di parità di trattamento dei candidati.

39. Regolamento, considerando nn. 17 e 32.

all'origine del finanziamento, all'interno di uno specifico registro (art. 8) trasmesso all'editore pubblicitario (art. 10) per un'etichettatura chiara, precisa e univoca, visibile agli utenti al momento della diffusione dei messaggi (art. 11). L'altro livello spetta alla Commissione che creerà, due anni dopo l'entrata in vigore del testo, un registro europeo, aggiornato con i messaggi pubblicitari, le informazioni associate relative alle tecniche di targeting e amplificazione, dal loro utilizzo quando comportano il trattamento di dati personali per un periodo massimo di sette anni (art. 13).

La *ratio legis* risiede nel perseguimento di un modello di trasparenza comunicativa, implementato attraverso articolati meccanismi di *disclosure* obbligatori che sono rivolti agli editori. Si tratta di obblighi specifici in materia di etichettatura. Ciascun messaggio pubblicitario di natura politica deve essere accompagnato da un complesso di informazioni chiaramente visibili e "privi di ambiguità"<sup>40</sup>. È anche prevista l'adozione, entro il 10 luglio 2025, di atti di esecuzione da parte della Commissione europea per la definizione standardizzata del formato e del modello delle etichette, con l'obiettivo di garantirne l'adeguatezza rispetto ai diversi media, considerando le specificità dei mezzi di comunicazione, le evoluzioni tecnologiche e di mercato, nonché le evidenze scientifiche e le migliori pratiche in materia.

Nello specifico, ogni comunicazione pubblicitaria deve essere corredata da:

1. un'avvertenza che espliciti la natura a pagamento del contenuto;
2. una "*transparency notice*" che documenti gli elementi costitutivi della campagna, quali l'identità dello sponsor, l'entità dell'investimento economico e i criteri di targeting dei destinatari.

Inoltre, il provvedimento introduce significative limitazioni alle tecniche di profilazione e amplificazione, stabilendo vincoli stringenti come il divieto di profilazione per soggetti minorenni e l'esclusione di pratiche di micro-

40. Tra questi vi rientrano: la dichiarazione esplicita della natura pubblicitaria del messaggio, l'identificazione del soggetto sponsor e dell'eventuale entità che esercita il controllo ultimo, l'indicazione del contesto elettorale, referendario o legislativo di riferimento, una dichiarazione relativa all'eventuale impiego di tecniche di targeting, nonché un avviso o l'indicazione della sua reperibilità. La disposizione normativa non si limita a prescrivere la mera presenza di tali informazioni, ma ne garantisce la completezza e l'accuratezza, ponendo in capo agli editori la responsabilità della loro verifica. Inoltre, sono stabiliti requisiti formali per le etichette informative, che devono essere adeguate al mezzo di comunicazione utilizzato, mantenere la loro visibilità anche in caso di ulteriore diffusione del messaggio pubblicitario e facilitare l'identificazione immediata della natura politica del contenuto da parte dei destinatari. Si v. quanto disposto dagli artt. 11 e 12 del Regolamento.

targeting che non siano previamente autorizzate mediante consenso esplicito dell'utente<sup>41</sup>.

In una prospettiva di implementazione normativa – con decorrenza dal 10 aprile 2024 ma applicabilità differita al 10 ottobre 2025, a eccezione di talune disposizioni immediatamente precettive<sup>42</sup> – numerosi principi sono stati già recepiti nelle Linee guida elaborate dalla Commissione europea nel marzo 2024, in preparazione delle elezioni europee dello scorso giugno<sup>43</sup>.

Gli editori e le piattaforme assumono una responsabilità fondamentale nel garantire la pubblicazione delle informazioni obbligatorie per ogni annuncio pubblicitario. L'attività di controllo sul rispetto dei molteplici obblighi è stata assegnata a diverse autorità: le autorità per la protezione dei dati personali vigilano sugli aspetti relativi al targeting, anche attraverso un sistema di reclami individuali, mentre i coordinatori dei servizi digitali (in Italia rappresentati dall'Agcom, mentre per le grandi piattaforme e motori di ricerca la competenza spetta direttamente alla Commissione) controllano gli altri aspetti normativi relativi alla pubblicità online. È anche previsto che ogni Stato membro designi un'autorità indipendente responsabile per la vigilanza, eventualmente diversa da quelle già specificate dal Regolamento stesso.

È stato previsto anche un apparato sanzionatorio *una tantum* in caso di violazioni ripetute, ai sensi del Dsa, che possono ammontare fino al 6% del fatturato o del reddito annuo di un fornitore di pubblicità (art. 25), mentre altre sanzioni potrebbero essere imposte ai sensi del Gdpr.

Una notazione riguarda l'art. 27 che non esclude la possibilità di modificare il regolamento entro due anni da ciascuna elezione del Parlamento europeo. Qualora il sistema dovesse rivelarsi insufficiente, la Commissione può presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulla valutazione e su una possibile richiesta di riesame.

Sebbene la disciplina introdotta costituisca un valido punto di partenza per regolamentare un fenomeno in rapida evoluzione come la pubblicità politica digitale, fornendo un quadro di limiti e regole necessari, tuttavia, vi potrebbero essere margini significativi di miglioramento.

Posto che le principali linee di intervento (rafforzamento della trasparenza delle campagne elettorali, limitazione microtargeting politico, obblighi di etichettatura contenuti politici sponsorizzati e divieto profilazione basata su dati

41. Peraltro, una volta che l'utente nega il proprio consenso, non può più essere richiesto.

42. Fanno eccezione gli articoli 3, relativo alle definizioni, e 5, che disciplina le prestazioni di servizi di pubblicità politica nell'Unione.

43. V. Isaia, *I complessi contorni della nozione di pubblicità politica alla prova delle elezioni europee 2024*, in *MediaLaws*, 19 giugno 2024.

sensibili) possono essere raggiunte, rimangono talune criticità che non possono e non devono essere trascurate e che riguardano, per esempio, le difficoltà tecniche nell'uniformazione degli standard, le resistenze di alcune piattaforme digitali, nonché le complessità implementazione algoritmi di controllo.

Un limite di non poco conto riguarda l'art. 25, che lascia ai singoli Stati membri il compito di stabilire le sanzioni in caso di violazione. Come già anticipato, il regolamento fissa solo un tetto massimo del 6% delle entrate o del bilancio annuale dello sponsor o del fornitore di servizi, oppure del loro fatturato globale annuo. Questa formulazione potrebbe comportare una disparità di trattamento, laddove gli Stati membri più vulnerabili alle influenze esterne – come evidenziato dall'Osservatorio europeo dei media digitali (Edmo)<sup>44</sup> – potrebbero non essere in grado di imporre sanzioni sufficientemente dissuasive nei confronti di chi viola il Regolamento. A ciò si aggiunge un ulteriore rischio di propagazione a macchia d'olio, giacché non solo i soggetti esterni intenzionati a compromettere il corretto svolgimento dei processi elettorali riuscirebbero a farlo, ma addirittura non si riuscirebbe a evitare la diffusione di messaggi pubblicitari politici in tutto l'ambiente digitale dell'Unione.

#### **4. L'armonizzazione europea della pubblicità politica digitale: i timori di alcuni Parlamenti nazionali**

Nel corso dell'iter di approvazione non sono mancate osservazioni da parte di alcuni Parlamenti nazionali, che vanno oltre a considerazioni in merito alla ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri. È stato infatti osservato come il Regolamento, basandosi sugli articoli 114 e 16 del Tfeue, esula dalle competenze del mercato interno legate alla concorrenza. Di conseguenza, il principio di sussidiarietà deve essere rispettato – dalla Commissione – nell'ambito delle competenze condivise.

Al di là della mera ripartizione di competenze, numerose questioni sono state sottoposte all'attenzione del legislatore europeo. In particolare, il *Bundesrat* tedesco, pur riconoscendo e condividendo la necessità di creare norme armonizzate in materia di piattaforme online, non ha mancato di evidenziare come l'eccessiva ipertrofia normativa degli ultimi anni<sup>45</sup> non solo possa causare ai

44. Report on Disinformation narratives during the 2023 elections in Europe, March 2024.

45. Il Consiglio federale ha richiamato tutte le proposte legislative presentate dalla Commissione negli ultimi anni, tra cui il Regolamento generale sulla protezione dei dati (Gdpr), il Regolamento ePrivacy, la Direttiva sui servizi di media audiovisivi (Avmsd), la Legge sui servizi digitali e sui mercati digitali e la governance dei dati, e il "Data Act".

destinatari un'incapacità di cogliere la visione d'insieme, ma anche che questo possa avere un impatto negativo sull'economia.

Considerando il ruolo che la pubblicità politica assume in ogni ordinamento, vale a dire essere un elemento costitutivo di ogni democrazia, il Consiglio federale ha osservato che gli obblighi derivanti dal (allora proposta) di Regolamento non dovrebbero né ostacolarla, né sottoporla a una generalizzata presunzione di illegittimità. Anche le strategie di profilazione dell'utenza derivanti dall'adattamento dei contenuti informativi a specifici gruppi demografici non costituiscono di per sé una distorsione della comunicazione politica, bensì rappresentano un elemento funzionale al processo deliberativo democratico<sup>46</sup>.

Anche il Senato francese ha offerto considerazioni attraverso l'*Avis politique* del 17 febbraio 2022<sup>47</sup>. Con tale documento sono state espresse diverse preoccupazioni sulla portata delle competenze dell'UE, sottolineando che, mentre l'Unione può stabilire linee guida per le elezioni europee, non ha però autorità sull'organizzazione delle elezioni nazionali e locali negli Stati membri. Inoltre, il testo ha richiamato l'attenzione sul diritto elettorale francese, che già limita rigorosamente la pubblicità politica durante i periodi di campagna elettorale, al fine di proteggere gli elettori da pressioni indebite.

A ogni modo, il Senato francese ha espresso preoccupazioni tanto per l'ambiguità di alcune definizioni e per il ruolo delle "entità interessate" che potrebbero richiedere informazioni sulle pubblicità politiche, quanto al finanziamento dei partiti politici europei: in particolar modo, rispetto a quest'ultimo punto, non pochi i timori sulla possibilità dei partiti politici europei di ricevere contributi (fino al 10% del totale) da partiti membri con sede in paesi appartenenti al Consiglio d'Europa, che potrebbe rappresentare un rischio di ingerenza straniera a detrimento della loro indipendenza.

Nel caso italiano, come osservato nella risoluzione della XIV commissione del Senato<sup>48</sup>, il regolamento non avrebbe soddisfatto pienamente il principio di proporzionalità. Questo perché la base giuridica dell'articolo 114 del Tfu, concernente il ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di merca-

46. Il testo del parere tedesco disponibile su: [www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0801-0900/826-21\(B\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0801-0900/826-21(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1).

47. L'*Avis* è divenuto poi una risoluzione, ai sensi dell'articolo 73 quinquies, commi 2 e 3, del Regolamento del Senato. Il testo della risoluzione è disponibile su: [www.senat.fr/leg/tas21-122.pdf](http://www.senat.fr/leg/tas21-122.pdf).

48. Si v. Risoluzione della 14ª Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) approvata nella seduta del 13 aprile 2022 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica (COM(2021) 731), disponibile su: [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/370159.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/370159.pdf).

to interno, sarebbe risultata inadeguata per legittimare l'intervento dell'Unione europea nelle campagne elettorali nazionali e locali, nonché per imporre obblighi ai candidati elettorali nazionali e ai partiti politici in qualità di sponsor. Come si evince nel testo della risoluzione, la "frammentazione" normativa che si intende superare non costituirebbe tanto una problematica inerente al mercato interno, quanto piuttosto una manifestazione delle peculiarità dei sistemi istituzionali nazionali, delle tradizioni politiche e delle procedure operative caratterizzanti la vita democratica di ciascuno Stato membro. Pertanto, il Regolamento avrebbe dovuto essere circoscritto ai requisiti minimi volti a garantire l'efficiente funzionamento esclusivamente del mercato transfrontaliero dei prodotti e servizi di pubblicità politica, al fine di non interferire con lo svolgimento delle campagne elettorali nazionali e locali, né con le strategie di comunicazione politica dei candidati e delle formazioni partitiche. Inoltre, sarebbe stato preferibile che l'atto giuridico avesse assunto la veste di direttiva anziché regolamento, così da assicurare agli Stati membri un margine di discrezionalità più ampio in un ambito normativo sensibile e potenzialmente influente sulla vita democratica nazionale o locale<sup>49</sup>.

Sia consentito offrire alcune riflessioni, prima di avviarci alle conclusioni. Ovviamente, questo Regolamento comporterà importanti implicazioni per tutti gli Stati membri, a partire dagli ampi aspetti definitori. Invero, la portata delle ripercussioni emerge lampante se si considerano le attuali modalità di approccio alla pubblicità politica, potendo operare una distinzione tra:

1. Stati membri che dispongono di una definizione consolidata di pubblicità politica e di un apparato normativo nazionale implementato da numerosi decenni (come in Germania);
2. Stati deficitari di specifiche disposizioni (come in Svezia);
3. Stati sprovvisti di regolamentazione specifica per la pubblicità diffusa;
4. Stati che disciplinano la trasparenza attraverso piattaforme digitali (come in Francia).

49. Come si legge nella relazione di accompagnamento, il regolamento è «lo strumento giuridico più appropriato per definire il quadro di trasparenza della pubblicità politica nell'Unione. La scelta [...] trova giustificazione nella necessità che sia data un'applicazione uniforme alle nuove norme, come la definizione di pubblicità politica e gli obblighi di trasparenza cui sono tenuti i prestatori di servizi di pubblicità politica quando preparano o diffondono messaggi. Godendo di applicabilità diretta a norma dell'articolo 288 Tfeue, il regolamento ridurrà la frammentazione giuridica e garantirà maggiore certezza del diritto introducendo elevati standard di trasparenza per la pubblicità politica a beneficio dei pertinenti prestatori di servizi, e prevenendo l'insorgere di divergenze che ostacolano la libera prestazione dei servizi nel mercato interno».

Un aspetto critico che emerge è relativo ai rischi sui diritti fondamentali derivante dal potenziale conflitto tra diverse libertà costituzionalmente protette. Da un lato, la libertà di espressione e di impresa dei soggetti privati; dall'altro, il diritto dei cittadini a un'informazione plurale e non manipolata.

Tuttavia, come evidenziato dalle diverse osservazioni dei Parlamenti nazionali durante l'iter di approvazione, nel contesto eurounionale non esiste una visione omogenea su quale sia la migliore tutela dei diritti fondamentali nell'ecosistema digitale. Questa eterogeneità si manifesta in approcci nazionali diversificati (alcuni Stati privilegiano la libertà di espressione, altri la protezione dei processi democratici), tradizioni costituzionali differenti e sensibilità culturali specifiche. Il Regolamento tenta di mediare tra queste differenze attraverso un approccio procedurale che privilegia la trasparenza rispetto alla censura. Tuttavia, la tensione tra le diverse concezioni rimane irrisolta e potrebbe emergere nella fase di implementazione, richiedendo un costante bilanciamento.

Anche la dimensione procedurale del regolamento solleva importanti interrogativi sulla natura stessa del controllo democratico nell'era digitale. L'approccio adottato dal legislatore europeo privilegia infatti una strategia di procedimentalizzazione dei comportamenti che, pur preservando formalmente la libertà di espressione, rischia di incidere sul profilo sostanziale delle questioni in gioco. Questa scelta metodologica, se da un lato evita i rischi di censura diretta, dall'altro può generare forme di controllo indiretto e comportare un'eccessiva procedimentalizzazione. Proprio quest'ultima, che si manifesta attraverso una serie di strumenti, finisce per trasformare la valutazione politica in verifica di conformità amministrativa: gli obblighi di etichettatura, i registri di trasparenza, le dichiarazioni di conformità e i meccanismi di *accountability* algoritmico configurano un sistema di controllo che opera principalmente sul piano formale-procedurale. Questo approccio, anche se garantisce una maggiore trasparenza, rischia di spostare il focus dalla qualità sostanziale del dibattito democratico alla mera conformità tecnica delle procedure. La questione assume particolare rilevanza se considerata alla luce del rapporto tra costituzionalismo e governance digitale. Il costituzionalismo contemporaneo, tradizionalmente orientato alla limitazione del potere pubblico in senso verticale, deve confrontarsi con l'emergere di poteri privati digitali che esercitano forme di controllo orizzontale sui processi democratici. Le piattaforme digitali, attraverso i loro algoritmi e le loro politiche di moderazione, esercitano un potere che incide profondamente sulla formazione dell'opinione pubblica e sui processi democratici.

A ogni modo, nonostante alcuni dubbi e talune problematiche, si vuole offrire una prospettiva di ottimismo rispetto ad alcuni elementi: è stimato

che dall'entrata a regime del regolamento si possa determinare una riduzione dei contenuti disinformativi stimata intorno al 30%, una maggiore consapevolezza elettorale e un parziale contenimento delle interferenze esterne. Tale impatto positivo si estenderà presumibilmente anche alla qualità complessiva del dibattito democratico, rafforzando l'integrità dei processi elettorali e contribuendo all'armonizzazione delle discipline comunicative all'interno dello spazio pubblico europeo, con possibili effetti benefici sulla legittimazione delle istituzioni euro-unionali e su una partecipazione maggiormente consapevole dei cittadini.

## 5. La democrazia nell'era algoritmica: tra sfide e prospettive

L'analisi sin qui condotta ha cercato di porre in luce quanto la rivoluzione digitale abbia profondamente trasformato il paradigma della comunicazione politica, generando sfide inedite per la tenuta del sistema democratico. Questo perché, come è stato sostenuto, il fenomeno digitale non può essere circoscritto, ma finisce col ricomprendere una molteplicità di sfaccettature<sup>50</sup>.

Le campagne elettorali sui social media possono compromettere il diritto all'informazione corretta, presupposto fondamentale per l'esercizio del diritto di voto. Parimenti, l'incidenza di tali strumenti non si esaurisce nell'ambito dei diritti individuali, ma determina anche una progressiva erosione dei principi fondamentali su cui si basa la democrazia rappresentativa. Questo aspetto è particolarmente evidente se si considera la trasformazione della funzione di intermediazione dei partiti nell'era della comunicazione digitale<sup>51</sup>.

L'Unione europea sembrerebbe porre un'attenzione diversa sulla tematica. Consapevole delle svariate e importanti implicazioni derivanti dall'assenza di una regolamentazione, l'UE ha promosso un percorso in cui l'interventismo istituzionale ha seguito una crescita esponenziale nel corso degli ultimi anni. Un percorso che vede nel Regolamento UE 2024/900 l'ultimo importante tassello nella governance della comunicazione politica digitale, pur rivelando lacune strutturali che potrebbero comprometterne l'efficacia complessiva. Nonostante ciò, il suo principale merito risiede nell'aver finalmente introdotto principi di trasparenza vincolanti e armonizzati per i Paesi membri, colmando un vuoto normativo che per anni ha esposto i processi democratici a forme

50. C. Pinelli, *Disinformazione, comunità virtuali e democrazia: un inquadramento costituzionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2022, p. 173 ss.

51. A. Papa, *Disintermediazione dell'informazione e della comunicazione politica nelle democrazie digitali*, in *federalismi.it*, n. 15, 2025.

sofisticate di manipolazione algoritmica. Alcune delle misure previste rappresentano una conquista di rilievo, giacché capaci di restituire ai cittadini quel *quantum* di consapevolezza riguardo ai meccanismi di persuasione cui sono sottoposti.

Particolarmente significativo, in questa prospettiva, è il cambio di paradigma operato dall'Unione. Per anni, la regolamentazione della comunicazione politica digitale è stata affidata prevalentemente a strumenti di *soft law*: codici di condotta, linee guida e meccanismi di autoregolamentazione. Questo approccio, pur rispettoso della libertà imprenditoriale e della natura transnazionale di internet, si è rivelato ampiamente insufficiente di fronte alla rapidità e pervasività dei fenomeni manipolativi. L'Unione ha così abbandonato la logica del *nudging* per abbracciare uno strumento capace di imporsi in modo uniforme su tutto il territorio europeo. Tuttavia, proprio la scelta dello strumento normativo del regolamento solleva interrogativi non trascurabili circa la sua effettiva capacità di incidere sulla realtà. La diretta applicabilità, se da un lato garantisce uniformità, dall'altro si scontra con la natura intrinsecamente dinamica e sfuggente dell'ecosistema digitale. Un regolamento, per sua natura, presenta una rigidità strutturale che mal si concilia con il contesto tecnologico in continua e rapidissima evoluzione. Ciò che oggi costituisce una tecnica di *microtargeting* manipolativo domani potrebbe essere sostituita da strumenti non contemplati dal testo normativo. A ciò si deve aggiungere anche che la vincolatività formale non garantisce automaticamente l'effettività sostanziale, soprattutto quando i destinatari delle norme sono colossi tecnologici dotati di risorse immense e operanti su scala globale. Il rischio concreto è che le sanzioni previste, per quanto significative sulla carta, si rivelino insufficienti rispetto ai profitti derivanti da pratiche illecite.

Tali criticità emergono con particolare evidenza dall'analisi degli orientamenti elaborati dalla Commissione europea in attuazione del Regolamento, entrato in vigore il 10 ottobre 2024. L'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento invita esplicitamente la Commissione a elaborare orientamenti comuni per contribuire all'efficace attuazione dello stesso e, in particolare, per sostenere gli sponsor o i prestatori di servizi pubblicitari nel dichiarare e nell'identificare i messaggi di pubblicità politica, nonché per aiutare i prestatori di servizi a facilitare e gestire adeguatamente tali dichiarazioni.

Gli orientamenti pubblicati dovrebbero fungere da guida pratica per assistere le autorità competenti nelle loro attività di esecuzione e i diversi soggetti contemplati dal regolamento nel garantire il rispetto degli obblighi imposti.

Tuttavia, un'attenta disamina rivela che gli orientamenti non riescono a chiarire i problemi interpretativi relativi all'apparato definitorio e ai criteri di individuazione dei messaggi. La Commissione si è limitata a riprodurre il con-

tenuto normativo dell'articolato, senza fornire quella necessaria attività ermeneutica che avrebbe potuto guidare gli operatori nell'applicazione pratica delle disposizioni.

Per quanto concerne i criteri di identificazione di tali messaggi, gli orientamenti offrono solo la formulazione di alcune domande orientative che gli operatori dovrebbero porsi nel valutare i potenziali *political advertisement*, senza tuttavia fornire parametri interpretativi chiari o casistiche concrete. Questa lacuna applicativa appare particolarmente problematica se si considera la centralità che l'individuazione della pubblicità politica riveste nell'intero impianto del regolamento: senza criteri definiti e condivisi, il rischio è quello di generare interpretazioni disomogenee tra gli Stati membri, vanificando proprio quell'obiettivo di armonizzazione che costituiva la *ratio* della scelta dello strumento regolamentare. La debolezza degli orientamenti evidenzia, ancora una volta, la difficoltà del diritto europeo di fornire risposte concrete a fenomeni complessi e in continua trasformazione.

Di fronte a tale impasse interpretativa, sovviene una provocazione: se gli strumenti giuridici tradizionali si rivelano inadeguati nell'individuare con precisione i contenuti di pubblicità politica, potrebbe essere utile ricorrere proprio a quegli strumenti tecnologici che si intendono regolare. Detto in altri termini, si potrebbero allenare algoritmi e sistemi di intelligenza artificiale specificamente progettati per identificare, classificare e monitorare tali messaggi per ovviare al problema della vaghezza definitoria che affligge il quadro normativo europeo. Questa prospettiva, per quanto paradossale, trova una sua logica nell'idea che la complessità e la velocità dell'ecosistema digitale richiedano strumenti di controllo altrettanto sofisticati e dinamici. Tuttavia, questa soluzione tecnologica solleva alcuni interrogativi: chi controllerebbe questi algoritmi? Secondo quali criteri sarebbero addestrati? Il rischio concreto è quello di sostituire l'opacità algoritmica della propaganda politica con l'opacità algoritmica del controllo pubblico, generando un circolo vizioso in cui la tecnologia viene utilizzata per regolare se stessa, sottraendosi completamente al controllo democratico. La provocazione, pertanto, non va intesa come una soluzione definitiva, ma come una sollecitazione a ripensare radicalmente gli strumenti di governance della comunicazione politica digitale, superando l'illusione che il diritto tradizionale possa, da solo, governare fenomeni la cui natura tecnologica sfugge alle categorie giuridiche consolidate.

A ogni modo, il Regolamento 900/2024 è declinato secondo un approccio che privilegia la trasparenza procedurale rispetto alla censura contenutistica, mantenendo così l'equilibrio tra protezione democratica e libertà di espressione.

Le disposizioni relative all'etichettatura obbligatoria dei contenuti pubbli-

citari, alla *disclosure* delle tecniche di targeting e alla limitazione del microtargeting per i minori riflettono una strategia normativa volta a ripristinare le condizioni basilari affinché il dibattito possa essere democratico e informato, senza compromettere la libertà di espressione. Dall'analisi, lo stesso sembra riflettere una concezione diversa del rapporto tecnologia-democrazia. L'obbligo di trasparenza algoritmica per le tecniche di targeting, la creazione di registri pubblici delle pubblicità politiche e l'introduzione di meccanismi di *accountability* per le piattaforme digitali configurano un modello di governance che riconosce la necessità di rendere visibili e controllabili i processi algoritmici che influenzano la formazione dell'opinione pubblica.

Nonostante questi progressi normativi, l'esperienza delle elezioni europee del 2024 ha rivelato alcune criticità. Pur rappresentando un primo banco di prova dell'approccio alla trasparenza politica digitale, quest'ultimo appuntamento elettorale ha confermato la necessità di un maggiore coordinamento tra autorità nazionali e istituzioni europee. La frammentazione delle competenze di vigilanza tra diverse autorità genera sovrapposizioni e vuoti di controllo che gli attori malintenzionati possono facilmente sfruttare.

Emerge perciò lampante la necessità di interventi immediati, quali per esempio: l'istituzione di un'Autorità europea dedicata, la creazione di un sistema di monitoraggio in tempo reale durante le campagne elettorali e l'armonizzazione delle sanzioni minime.

Il modello europeo di "democrazia digitale" deve fondarsi su tre pilastri: trasparenza algoritmica, responsabilizzazione delle piattaforme e maggiore consapevolezza informativa dei cittadini<sup>52</sup>.

La sfida consiste nel bilanciare la libertà di espressione politica con l'esigenza di preservare l'integrità del processo democratico, evitando che proprio l'agorà democratica possa trasformarsi in un mercato dove le idee politiche vengono commercializzate come prodotti di consumo attraverso sofisticate tecniche di persuasione digitale.

In questa prospettiva, emerge con particolare evidenza un paradosso strutturale delle democrazie contemporanee: la persistente gerontocrazia nei corpi rappresentativi si scontra con la crescente digitalizzazione della comunicazione politica, ambito nel quale i giovani dimostrano una maggiore dimestichezza. I parlamenti e i governi delle democrazie occidentali risultano infatti dominati da classi dirigenti sopra una certa soglia di età, mentre la Generazione Z rimane sistematicamente sottorappresentata nelle istituzioni, nonostante costitui-

52. R. Borrello, *Le forme di raccordo tra le autorità indipendenti nazionali e la realizzazione di un modello comune europeo di disciplina della comunicazione politica: recenti sviluppi*, in *DPCE online*, 47, 2021.

sca una parte significativa della popolazione e sia la principale destinataria di decisioni politiche i cui effetti si dispiegano nel lungo periodo – si pensi alle politiche climatiche, previdenziali, occupazionali, educative e sanitarie. Questa asimmetria generazionale produce un doppio cortocircuito democratico: da un lato, coloro che padroneggiano gli strumenti digitali della comunicazione politica contemporanea non hanno accesso alle sedi decisionali formali; dall'altro, chi detiene il potere spesso non comprende appieno le dinamiche della sfera pubblica digitale che governano.

Non sorprende, dunque, che proprio i giovani abbiano fatto ricorso alle piattaforme digitali per aggirare i canali tradizionali di rappresentanza, dando vita a quelle forme di mobilitazione spontanea e transnazionale che, come evidenziato in apertura, hanno scosso numerosi governi dal Madagascar al Nepal, dal Marocco all'Indonesia. Le proteste della Generazione Z testimoniano l'emersione di una nuova modalità di partecipazione politica che prescinde dalle strutture partitiche tradizionali e si organizza attraverso reti digitali orizzontali, rivelando al contempo i limiti della democrazia rappresentativa nell'intercettare le istanze di una generazione che si percepisce esclusa dai processi decisionali. Questa dinamica pone interrogativi fondamentali sulla sostenibilità di un modello democratico in cui la rappresentanza formale e la partecipazione informale seguono logiche sempre più divergenti, alimentando un deficit di legittimazione che né il Regolamento 2024/900 né gli altri strumenti normativi analizzati affrontano adeguatamente.

Alla luce di ciò, il Ttp costituisce un primo passo, ma non del tutto sufficiente. La sua efficacia dipenderà dalla volontà politica di procedere rapidamente alle modifiche strutturali e dalla capacità delle istituzioni europee di adattare continuamente gli strumenti normativi all'evoluzione tecnologica<sup>53</sup>. Solo attraverso questo approccio dinamico e integrato sarà possibile garantire che la rivoluzione digitale costituisca un'opportunità di arricchimento del dibattito democratico e non una minaccia alla sua stessa sopravvivenza.

Peraltro, proprio quest'atto evidenzia come la disciplina della comunicazione politica online rappresenti un banco di prova per l'evoluzione del costituzionalismo europeo nell'era digitale. La transizione dalla neutralità tecnologica alla governance attiva dei contenuti politici segna il passaggio a una situazione che richiede nuovi strumenti, tanto teorici quanto pratici.

In prospettiva, tre questioni paiono centrali per lo sviluppo di una governance costituzionale dell'ecosistema digitale:

53. F. Pizzetti, S. Calzolaio, A. Iannuzzi, E. Longo, M. Orofino (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, cit.

1. la definizione di standard comuni per la limitazione del potere privato che preservino il pluralismo democratico;
2. lo sviluppo di meccanismi che garantiscano l'effettività delle tutele;
3. la creazione di un sistema di bilanciamento dei diritti fondamentali che tenga conto delle specificità tecnologiche senza compromettere i principi costituzionali.

Il Regolamento 2024/900, pur rappresentando un significativo passo avanti, costituisce solo l'inizio di un processo di adattamento del diritto alle sfide della digitalizzazione. La sua effettiva implementazione fornirà elementi importanti per valutare l'adeguatezza dell'approccio europeo e orientare future evoluzioni normative verso una governance digitale pienamente compatibile con i principi del costituzionalismo democratico.

## AUTRICI E AUTORI

*Giovanni Barozzi Reggiani*, Ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Sassari.

*Domenico Bruno*, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Napoli Federico II.

*Licia Califano*, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

*Massimo Cavino*, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università del Piemonte Orientale.

*Federico Cerutti*, Professore ordinario di Ingegneria industriale e dell'Informazione, Università degli Studi di Brescia.

*Casimiro Coniglione*, Assegnista di ricerca in Filosofia del diritto, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

*Giuseppe Contissa*, Professore associato di Filosofia del diritto, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

*Lorenzo De Carlo*, Dottorando di ricerca in Diritto, Scuola superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa.

*Allegra Dominici*, Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

*Massimo Durante*, Professore ordinario di Filosofia del diritto, Università degli Studi di Torino.

*Ludovica Durst*, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Sapienza Università di Roma.

*Federica Fabrizzi*, Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico, Sapienza Università di Roma.

*Emanuele Gabriele*, Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Sapienza Università di Roma.

*Federico Galli*, Ricercatore di Filosofia del diritto, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

*Sara Gallone*, Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

*Rosa Iannaccone*, Contrattista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Sassari.

*Andrea Loreggia*, Professore associato di Ingegneria industriale e dell'informazione, Università degli Studi di Brescia.

*Giulia Napoli*, Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

*Andrea Ongarini*, Collaboratore di ricerca in Ingegneria industriale e dell'Informazione, Università degli Studi di Brescia.

*Emanuela Palomba*, Dottoranda di ricerca in IA – Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Napoli Federico II.

*Anna Papa*, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Napoli Parthenope.

*Andrei-Mihai Pop*, Dottorando di ricerca in Filosofia del diritto, Università degli Studi di Milano.

*Andrea Ruffo*, Dottorando di ricerca in Diritto e Impresa, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

*Giovanni Sartor*, Professore ordinario di Filosofia del diritto, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

*Camilla Scarpellino*, Assegnista di ricerca in Filosofia del diritto, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

*Giuliaserena Stegheer*, Ricercatrice di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

*Luca Maria Tonelli*, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

*Giulia Vasino*, Ricercatrice di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

*Giulio Enea Vigevani*, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Milano-Bicocca.



## FrancoAngeli

### a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

*Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.*

---

## FrancoAngeli



torrossa  
Online Digital Library

Questo   
**LIBRO**

 ti è piaciuto?

---

**Comunicaci il tuo giudizio su:**  
[www.francoangeli.it/opinione](http://www.francoangeli.it/opinione)



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI  
SULLE NOSTRE NOVITÀ  
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

# Vi aspettiamo su:

[www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE  
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,  
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:  
teorie e tecniche

Didattica, scienze  
della formazione

Economia,  
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,  
arte, territorio

Informatica, ingegneria  
Scienze

Filosofia, letteratura,  
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,  
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche  
e servizi sociali



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

## Disinformazione digitale

La sfida posta dalla disinformazione digitale non è rinviabile: essa interpella il presente delle istituzioni democratiche e richiede uno sforzo di riflessione che coniughi analisi critica, responsabilità normativa e innovazione tecnologica. Partendo da tale premessa, il Volume offre una mappa teorica e applicativa delle tensioni che attraversano l'odierno cyberspazio, adottando una prospettiva multidisciplinare e una duplice direttrice analitica: da un lato, la riflessione sulle condizioni di compatibilità tra il contrasto alla disinformazione e la tutela dei diritti fondamentali nel quadro del costituzionalismo liberal-democratico; dall'altro, l'esigenza di tradurre tale bilanciamento in architetture tecnologiche e sistemi operativi coerenti con un paradigma human-centric.

**Licia Califano** è professoressa ordinaria di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo e Direttrice del Dipartimento di Giurisprudenza presso la medesima Università. È stata componente del Collegio del Garante per la protezione dei dati personali dal 2012 al 2020.

**Federica Fabrizzi** è professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico presso Sapienza – Università di Roma. È attualmente Vicedirettrice della Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo *federalismi.it*.

**Giovanni Sartor** è professore ordinario di Filosofia del diritto e Informatica giuridica presso l'Alma Mater Università di Bologna. Nel 2019 ha ottenuto un Advanced Grant dell'ERC sul tema del *Computable Law* e nel 2025 un FIS Advanced Grant su *Generative AI for the Law*.