

Disinformazione digitale

**Modelli algoritmici
e valori democratici**

a cura di
Licia Califano
Federica Fabrizzi
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 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

<i>Introduzione</i>	pag. 9
---------------------	--------

Sezione I Disinformazione e democrazia

<i>Verità e disinformazione nella sfera pubblica digitale</i> Massimo Durante	» 15
--	------

<i>La cura contro la disinformazione. Rimedi giuridici (e non) per contrastarne la diffusione</i> Federica Fabrizzi	» 35
--	------

<i>La qualificabilità della disinformazione quale problema di cybersicurezza</i> Giovanni Barozzi Reggiani	» 59
---	------

<i>Oltre la disinformazione: il problema della manipolazione nel quadro della regolazione algoritmica europea</i> Ludovica Durst	» 75
---	------

<i>Il disordine informativo online: classificare le condotte per definirle e prevenirle giuridicamente</i> Andrea Ruffo	» 101
--	-------

<i>La crisi delle democrazie costituzionali al tempo della disinformazione: quale futuro per la liberal-democrazia?</i> 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

Fighting Foreign Interference. *Un'analisi comparata delle legislazioni contro le interferenze straniere nei processi elettorali in Australia, Canada, Irlanda, Regno Unito e Nuova Zelanda*
Emanuele Gabriele pag. 269

Il contrasto alla disinformazione nei procedimenti elettorali: spunti comparatistici tra Italia e Spagna
Lorenzo De Carlo » 283

Comunicazione e nuove tecnologie: la propaganda politica online nella Costituzione
Allegra Dominici » 297

Il sistema di governance ed enforcement del Regolamento (UE) 2024/900 alla prova dell'effettività: un'analisi comparativa con il Digital Services Act
Emanuela Palomba » 311

Sezione IV

Soluzioni regolatorie e tecniche nel mondo del digitale

The Governance of "Augmented Disinformation" between the Digital Services Act and the AI Act
Federico Galli, Giuseppe Contissa » 325

Fake news e Intelligenza Artificiale: sfide etiche e soluzioni tecnologiche
Andrea Ongarini, Federico Cerutti, Andrea Loreggia » 357

Misure europee e nazionali contro la disinformazione strategica online. Contributo a partire dal caso Storm-1516
Domenico Bruno » 369

Large Language Models: applicazioni e criticità nel dibattito pubblico-informativo. Spunti di riflessione informatico-giuridici
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

COMUNICAZIONE E NUOVE TECNOLOGIE: LA PROPAGANDA POLITICA ONLINE NELLA COSTITUZIONE

*Allegra Dominici**

SOMMARIO: 1. L'essenza costituzionale della comunicazione politica: il diritto all'informazione – 2. *Social media* e Costituzione: brevi cenni – 3. L'attualità della normativa italiana attorno alle problematiche dell'era digitale – 4. Riflessioni conclusive: una risposta condivisa a un problema comune.

1. L'essenza costituzionale della comunicazione politica: il diritto all'informazione

L'evoluzione digitale, caratterizzata dall'affermazione di internet quale sistema comunicativo globale, ha profondamente inciso nelle dinamiche di interazione tra istituzioni politiche e cittadinanza.

Una metamorfosi tecnologica che ha determinato una significativa ridefinizione degli assetti comunicativi tradizionali, generando un duplice esito: da un lato, l'ampliamento e la capillarizzazione dei canali di comunicazione politica, dall'altro, una complessa ridefinizione degli equilibri istituzionali e costituzionali¹. Le caratteristiche proprie dei *social media* – la facilità e la velocità con cui i contenuti raggiungono gli utenti, meccanismi di profilazione individuale e tecniche comunicative persuasive – impiegati per finalità di rilievo politico-istituzionale producono un effetto distorsivo sul circuito rappresentativo previsto dalla Costituzione.

Con il presente contributo si tenterà dunque di fornire una panoramica

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

1. Cfr. G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di internet*, in *MediaLaws*, n. 1/2018; secondo l'A., citando Yochai Benkler, sono tre i caratteri principali di innovazione di questa "nuova era dell'informazione": a) produzione dell'informazione decentrata che consente a chiunque di divenire produttore di informazioni; b) l'accessibilità dei device elettronici; c) il carattere globale dei flussi di informazioni.

delle disposizioni costituzionali maggiormente coinvolte (2), alla luce di una normativa interna che limita le sue attenzioni a tematiche non più attuali (3), fornendo infine delle riflessioni conclusive sul ruolo e lo spazio riservato al decisore politico nell'ambito della comunicazione politica (4).

Prima di volgere lo sguardo all'analisi circa le disposizioni costituzionali coinvolte dall'utilizzo di tali strumenti in ambito di comunicazione politica, pare utile soffermarsi, seppur brevemente, sull'essenza costituzionale che possiede tale settore, il cui rilievo prescinde le implicazioni derivanti dall'utilizzo delle nuove tecnologie.

Sebbene non reso esplicito nel Testo², una costante giurisprudenza³ e una copiosa dottrina⁴, hanno rinvenuto nella disposizione di cui l'articolo 21 della Costituzione il fondamento di ciò che è stato definito come libertà-diritto all'informazione, giocoforza una lettura in senso funzionalista della disposizione in forza della quale si è giunti a delineare una situazione soggettiva declinabile nel diritto a ricevere un'informazione corretta, quale presupposto indeffettibile per il funzionamento del circuito rappresentativo⁵.

2. Necessario sottolineare la rilevanza che il diritto all'informazione possiede in riferimenti normativi sovranazionali, i quali entrano a far parte della Costituzione attraverso gli articoli 10 e 117, co. I Cost; si fa particolare riferimento all'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata il 10 dicembre 1948 dall'Onu nella parte in cui prevede accanto alla libertà di manifestare liberamente il proprio pensiero, il diritto di ricercare, ricevere e diffondere notizie e informazioni; e all'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950.

3. Sentt. nn. 59/1960; 122/1970; 202/1970; 105/1972; 1/1981; 194/1987; 826/1988.

4. «L'essere compiutamente e realmente informati» si configura come «premessa indispensabile del buon funzionamento del regime liberal-democratico» così L. Paladin, *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento italiano*, in L. Paladin (a cura di), *La libertà di informazione*, Utet, 1979; sul tema anche C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 1958; P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, 1975.

5. Si parla in tal senso di “dimensione attiva” per definire la tutela che l'articolo 21 Costituzione riserva alle espressioni del pensiero individuale, assicurandone la privazione da ingerenze esterne. Rientra in tale filone la celebre sentenza d'esordio della Consulta, sent. n. 1 del 1956 Corte cost., in cui i Giudici, sancendo l'illegittimità dell'art. 113 r.d. 773/1931 nella parte in cui vietava «*Senza licenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza distribuire o mettere in circolazione, in luogo pubblico o aperto al pubblico scritti o disegni*» assicurando in tal modo l'assoluta libertà in capo agli individui di esprimere, in qualsivoglia maniera, il proprio pensiero; sulla sentenza cfr. G. Grasso, *La sentenza n. 1 del 1956 Sessant'anni dopo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017; sul tema anche V. Crisafulli, *Problematica della libertà di informazione*, in *Il Politico*, 1964, secondo il quale «In regime democratico, la libertà di espressione (è) suscettibile di acquistare un più spiccato rilievo politico sino a potersi configurare [...] anche come strumentale rispetto all'esercizio di diritti, tradizionalmente annoverati tra quelli politici (diritto di voto, di referendum, di associarsi in partiti)». «In regime democratico, la libertà di espressione [è] suscettibile di acquistare un più spiccato rilievo politico sino a potersi configurare [...] anche

Il riconoscimento di tale situazione soggettiva di vantaggio al disposto di cui l'articolo 21 della Costituzione pone alcuni problemi critici di difficile risoluzione: l'assolutezza del tenore testuale della disposizione costituzionale di cui si discute, infatti, pare imporre il divieto di obblighi di verità o divieti di menzogna. Tuttavia, posta la particolare rilevanza della comunicazione nel settore politico, ci si chiede, se tale contesto possa continuare a ricevere un così ampio spettro di tutela dinanzi alle necessità di tutela portate dalla rivoluzione digitale.

Nel settore politico, infatti, la correttezza dell'informazione attingibile dagli utenti-elettori diviene il requisito essenziale per poter consentire il funzionamento della rappresentanza istituzionale e anche il funzionamento dell'intero circuito rappresentativo. La correttezza e la completezza dell'informazione pubblica, consentendo la formazione cosciente e completa del pensiero individuale attorno ai temi politici rilevanti, viene a essere un presupposto necessario di costituzionale rilevanza in quanto da quest'ultima deriva, conseguentemente, la determinazione elettorale degli individui.

L'imprescindibile esigenza di garantire un'informazione politica quanto più possibile cristallina si fa ancora più stringente a seguito dell'utilizzo dei nuovi sistemi comunicativi, i quali, fondati sull'applicazione di sistemi di *micro-targeting* dell'elettorato⁶, ripropongono al medesimo utente contenuti simili a quelli con cui ha interagito in precedenza⁷.

Un espediente dapprima confinato nel settore commerciale la cui applicazione in ambito politico risulta particolarmente pericolosa, in quanto produce il rafforzamento di convincimenti e idee già radicate, annullando il pluralismo informativo, risultato dell'incontro di idee e pensieri tra loro differenti⁸. In tal

come strumentale rispetto all'esercizio di diritti, tradizionalmente annoverati tra quelli politici (diritto di voto, di referendum, di associarsi in partiti)», così V. Crisafulli, *Problematica della libertà di informazione*, in *Il Politico*, 1964.

6. Il marketing politico-elettorale quale insieme di tecniche utilizzate al fine di far conoscere un candidato, distinguerlo dai concorrenti e favorirne il successo elettorale si è sviluppato prendendo le mosse dalle tecniche di marketing commerciale, «con l'effetto, però, di produrre un'equiparazione tra prodotto politico e prodotto da vendere», così M.R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, FrancoAngeli, 2020.

7. I. Rizzato, *Le nuove frontiere del "digital marketing": dalla profilazione alla manipolazione "online" nell'ambito politico alla luce del Gdpr*, in *Cyberspazio e Diritto*, n. 1/2018; B. Caravita, *Di fronte a un mondo che cambia, chi è più pericoloso Trump o Zuckerberg?*, in A. Poggi, F. Fabrizzi, F. Savastano (a cura di), *Social Network, formazione del consenso, intelligenza artificiale. Itinerario di un percorso di ricerca di Beniamino Caravita*, Sapienza Università Editrice, 2023.

8. «La politica è l'arte di governare la cosa pubblica, non è pensabile che propria per questa arte prettamente umana, vi sia unanimità di vedute. Vi sono invece contrasti, dispareri e dissaccordi e allora è un bene che i cittadini possano, non solo esprimere la loro diversità di opi-

modo l'elettore viene a essere isolato nella sua bolla senza possibilità di ricevere informazioni alternative rispetto ai propri convincimenti⁹.

A fronte di un tessuto costituzionale fondato sulle garanzie poste a presidio della libertà di autodeterminazione elettorale, si paventa, a oggi, uno scenario quantomeno distopico. Lo svolgimento delle ultime campagne elettorali tramite *social* pare mostrare, sotto questo punto di vista, due specifiche criticità: da un lato, una proliferazione di contenuti distorti, diffusi dalle pagine dei partiti politici al fine di spostare consenso, e, dall'altro lato, la costante interazione tra eletti ed elettori, ha sfumato gli intervalli temporali delle campagne elettorali, creando ciò che viene a essere definito un regime di c.d. *permanent campaign*.

Un riferimento contestuale dai risvolti complessi che ci impone di riflettere circa la fisionomia critica che le novità digitali, calate nel panorama di rappresentanza costituzionale, possono assumere senza un coerente presidio normativo.

2. Social media e Costituzione: brevi cenni

Posto l'innegabile rilievo costituzionale del settore comunicativo in ambito politico, le caratteristiche intrinseche ai nuovi sistemi comunicativi rischiano di mettere in pericolo alcuni presidi costituzionali individuali e strutturali.

Tentando di ricondurre la problematica della propaganda *online* nell'ambito di precise disposizioni costituzionali potenzialmente coinvolte, pare utile concentrare l'attenzione su due profili di criticità: da un punto di vista delle garanzie individuali, e, dall'altro lato, sulla struttura e il funzionamento dei tradizionali paradigmi della rappresentanza.

Nella misura in cui l'informazione politica viene a essere individuata quale presupposto necessario alla formazione della coscienza dell'elettorato e, dunque, all'autodeterminazione dei singoli elettori, si ritiene possibile individuare l'esercizio del diritto di voto quale situazione soggettiva potenzialmente idonea a subire le criticità derivanti dall'utilizzo s-regolato dei nuovi canali comunicativi.

L'articolo 48 della Costituzione definisce il voto nella sua duplice accezione di "diritto e dovere", il cui esercizio viene «circondato da una serie di garan-

nione sui mezzi più opportuni per raggiungere il bene comune», così U. Merlin, P. Mancini, *Relazione sulle Libertà Politiche, Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione*.

9. L. Califano, *Autodeterminazione vs. eterodeterminazione dell'elettore: voto "privacy" e "social network"*, in *federalismi.it*, n. 16/2019.

zie costituzionali che ne connotano il significato in termini sostanziali»¹⁰; si fa riferimento al disposto di cui il secondo comma della disposizione che caratterizza il voto quale personale, eguale, libero e segreto¹¹.

L'affermazione della libertà del voto, in particolare, definisce quest'ultimo quale esito di un processo determinativo privo di intromissioni potenzialmente idonee a incidere o deviare la formazione della volontà dell'individuo. A tal fine, si profilano due differenti categorie di norme giuridiche volte ad assicurare l'effettività della libertà del voto. Da un lato, infatti, tale requisito viene garantito da un sistema di sanzioni penali volte a contrastare comportamenti e/o atteggiamenti più o meno intrusivi e incidenti nella sfera decisionale dell'individuo¹²; dall'altro lato, si struttura l'apparato normativo volto a tutelare la «corretta prospettazione delle opportunità all'interno delle quali l'avente diritto al voto è invitato a scegliere»¹³, ed è proprio in tale contesto che trovano ragion d'essere le norme volte a disciplinare il fenomeno della comunicazione politica¹⁴ di cui si dirà nel paragrafo successivo.

Come brevemente accennato, la portata di tali innovative modalità comunicative rende impossibile relegare le conseguenze della propaganda politica via *social* a una dimensione esclusivamente riferita al singolo, parendo invero essere idonea a produrre effetti anche per ciò che riguarda il sistema delle forme di rappresentanza così come previsto dalla Costituzione¹⁵.

Muovendo dalla tradizionale finalità affidatagli dal Costituente, l'articolo

10. Così E. Grosso, *Articolo 48*, cit.; M. Rubechi, *Articolo 48*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevari, *op. ult. cit.*

11. F. Lanchester, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Giuffrè, 1993, 1106 ss.; M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, 2016, p. 209 ss.

12. In tal senso le pene previste dall'art 294 c.p. e dagli artt. 97 e 100 del T.U. n. 361 del 1957, si v. sul punto M. Mazzanti, *Reati elettorali*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, 806 s. in cui l'A. suole suddividere il *genus* dei reati elettorali in diverse categorie quali «a) ipotesi generali di reato; b) reati concernenti la formazione delle liste elettorali e altri atti elettorali; c) reati riguardanti l'esercizio del diritto elettorale; d) reati relativi alla genuinità e all'esattezza dei risultati elettorali; d) reati concernenti la propaganda elettorale».

13. Così F. Lanchester, *Voto (diritto di)*, cit.; secondo l'A. tali opportunità di scelta non devono essere prospettate né in maniera distorta né in modo contraddittorio «sibbene [devono essere] chiare e comprensibili»; «nel concetto di libertà di voto» prosegue l'A. «si inserisce, dunque, a pieno titolo la fase preparatoria dello stesso».

14. *Infra*, § 3.

15. «La disciplina costituzionale dei partiti incide direttamente sullo svolgimento del principio di sovranità popolare espresso dall'articolo 1 e sull'opzione politica contenuta nel secondo comma dell'art. 3 Cost. [...] Il collegamento tra tali disposizioni e la garanzia dell'art. 49 offre uno dei principali tramiti per interpretare il principio della sovranità popolare secondo una opzione pluralista fondata sul libero confronto-competizione», così G. Rizzoni, *Articolo 49*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, 981 ss.

49 della Costituzione italiana designa il partito politico quale associazione a cui liberamente i cittadini possono aderire, nonché sede qualificata per l'intermediazione tra società e istituzioni politiche. Sebbene nell'epoca in cui tale disposizione si colloca, i partiti assolvevano a tale indispensabile compito di intermediazione, pare potersi dire che, a oggi, con l'avvento dei nuovi canali di comunicazione, le necessità che hanno condotto a siffatta previsione costituzionale siano quantomeno mutate¹⁶.

Una «democrazia assolutamente diretta», infatti, si paventa quale contrapposizione alla fisionomia rappresentativa dei corpi intermedi¹⁷.

Alla luce di una più attenta analisi due paiono essere le modalità attraverso cui i partiti hanno “interagito” con le nuove tecnologie nel corso degli ultimi anni.

Da un lato, lo scenario tipico delle realtà partitiche di matrice tradizionale è caratterizzato da un utilizzo strumentale dei nuovi canali comunicativi; i *social media* vengono utilizzati quali meri metodi di interlocuzione controllata con i propri elettori, sfruttando la vicinanza che tali strumenti consentono, al fine di un maggior coinvolgimento con l'elettorato che non si esaurisce nei periodi elettorali ma si estende nell'ambito di tutti i procedimenti decisionali e programmatici del partito. La storicità di tali realtà partitiche è rinvenibile, in tal senso, nel mantenimento di una tradizionale dinamica *top-down* che non presume una modifica degli equilibri di potere, cosa che invece accade con i partiti politici di nuovo conio¹⁸. Dall'altro lato, infatti, a proposito delle nuo-

16. La dottrina in materia suole distinguere la tradizionale figura dei partiti di massa, quali rappresentanti di gruppi portatori di ideali comuni, tipici del periodo liberale; con la nuova fisionomia assunta da tale peculiare associazione nel corso del XXI secolo, giungendosi a parlare di “partiti elettorali”, nati dalla rottura tra idee e ideologie nonché dalla neo-fluidità del corpo sociale, non più suddiviso in classi portatrici di interessi differenti e contrapposti, caratterizzati dal rafforzamento del ruolo e dalla centralità assunta dalla figura del leader che impersonifica l'intera identità del partito; foriero di tale evoluzione, l'avvento dei nuovi mezzi comunicativi quali la radio e la rete televisiva; cfr. sul punto F. Raniolo, V. Tarditi, *La rivoluzione digitale e la trasformazione dei partiti*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 2/2021; M. Calise, *Il destino dei partiti*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2023; M. Calise, *I tecnopartiti*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 2/2021. S. Rodotà, *Iperdemocrazia: come cambia la sovranità democratica con il web*, cit. indica come «il partito politico nell'era preteleviva, si presentava come il protagonista di una comunicazione politica diretta (assemblee pubbliche, comizi, contatti continui dei membri del partito con i cittadini) e soprattutto corale e, quindi, in certa misura spersonalizzata. Il partito politico»; aggiunge l'autore «aveva bisogno di stabilire una molteplicità di contatti nello spazio e nel tempo» a differenza di oggi, in cui le molteplici tecniche che consentono al politico «di disporre di strumenti che cancellano quella dimensione spaziale e temporale».

17. Così F. Raniolo V. Tarditi, *La rivoluzione digitale e la trasformazione dei partiti*, cit.

18. Si parla, in tal senso, di partiti digitali per descrivere i partiti antisistema o movimenti politici nati nel corso degli ultimi decenni, facendo leva su propagande di opposizione fondate

ve realtà partitiche, è possibile individuare un utilizzo strutturale delle nuove tecnologie, la cui finalità trascende l'ampiamiento delle modalità attraverso cui si raggiunge l'elettore, giungendo sino a diventare lo strumento attraverso cui il partito si genera e si rinnova, in una costante dinamica di dialogo con il corpo elettorale. In tali contesti, le nuove tecnologie diventano gli strumenti strategici attraverso cui si attua la visione di partito¹⁹. A differenza di ciò che avviene rispetto al modello partitico più ancorato alle modalità tradizionali, la comunicazione non si esaurisce in una dinamica verticale classica, ma si fonda nella strutturazione di una dialettica orizzontale che fa sentire l'elettore-utente parte integrante del processo identitario e decisionale del partito-movimento politico. Dinamiche comunicative che ridefiniscono le modalità di interazione tra rappresentanti e rappresentati attraverso un utilizzo strutturale dei canali di raffronto, sempre più fruibili e meno controllati.

3. L'attualità della normativa italiana attorno alle problematiche dell'era digitale

Nonostante, dunque, la rilevanza costituzionale delle implicazioni derivanti dall'utilizzo dei social ai fini di propaganda elettorale, la disciplina italiana in materia di comunicazione politica presenta un quadro normativo ormai risalente, inidonea a rispondere alle esigenze portate dall'utilizzo di questi strumenti.

La «problematica convivenza tra politica e media»²⁰ fino a qualche decennio fa esauriva la sua potenzialità lesiva nella necessità di regolamentare l'utilizzo dell'unico canale mediatico – quale la televisione – attraverso il quale i partiti politici potevano svolgere la loro naturale attività pubblicitaria²¹.

su modalità comunicative incentrate sui canali web e social; cfr. sul punto M. Bassini, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, cit.

19. «Nella e-democracy la digitalizzazione ha mutato la percezione degli individui verso le nuove tecnologie ormai considerate parte dei processi decisionali fino a condizionarli; ed è in questo passaggio di natura delle nuove tecnologie, da mero supporto tecnologico dell'azione amministrativa a co-artefice della decisione politica, che si cela l'insidia per la quale si pone la delicata questione del rapporto tra modalità di formazione del consenso, impatto delle tecniche di profilazione algoritmica e proprietà privata delle piattaforme telematiche», così M. Calamo Specchia, *Dalla democrazia indiretta alla democrazia in diretta: l'impatto delle nuove tecnologie sulla crisi della democrazia rappresentativa*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2023.

20. G. Sirianni, *Par condicio: i complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2005.

21. Particolare meritevole di attenzione è la sentenza della Corte costituzionale n. 48 del

Posto che l'apparato normativo allora predisposto si inseriva in un contesto tecnologico che vedeva nella programmazione televisiva l'unico e principale canale attraverso cui si svolgeva il dibattito politico; esso si occupava principalmente di garantire le contrapposte esigenze di «assicurare una morale parità delle opinioni»²², prevedendo la necessaria compartecipazione di esponenti di forze politiche opposte all'interno dei programmi televisivi, pur lasciando spazi di libertà nelle decisioni relative ai programmi televisivi delle emittenti. La normativa si occupava dunque di garantire che l'espressione del voto avvenisse in maniera "libera", ossia attraverso la formazione di convincimenti personali costruiti in maniera corretta e consapevole.

Due le principali leggi adottate a tal fine: la normativa n. 28 del 2000 e la precedente n. 515 del 1993²³; entrambe accomunate dalla finalità di regolamentare l'accesso ai mezzi di comunicazione radio-televisivi da parte delle forze politiche, ma che non considera – in ragione dell'epoca del suo intervento – le problematiche relative a internet.

Nonostante l'omogeneità dei fini, le due leggi divergono in alcuni aspetti contenutistici, in particolare, solo la legge n. 28 del 2000, nel tentativo di sistematizzare la materia, si riferisce anche a periodi lontani dalle elezioni²⁴.

La disciplina derivante dalle due leggi a oggi in vigore affida il ruolo di vigi-

1964 con cui i Giudici giungono ad affermare la medesima derivazione costituzionale della libera manifestazione del pensiero e dell'utilizzo dei mezzi di comunicazione, conseguentemente legittimando, in tal modo, l'intervento legislativo volto a regolare il settore della comunicazione al fine di garantire il pluralismo informativo.

22. G. Sirianni, *Par condicio. I complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*, cit.

23. Tale norma costituisce uno sviluppo della precedente disciplina contenuta nella legge n. 103 del 1975 che per prima ha incluso il pluralismo politico tra i principi informatori del servizio pubblico ex art. 1, co. 2, affidandone la garanzia alla Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi, la quale (ex art. 4) aveva il potere di disciplinare direttamente le rubriche di "tribuna politica", "tribuna sindacale", "tribuna elettorale", "tribuna stampa" che la Rai era obbligata a trasmettere; tuttavia, la necessità di un aggiornamento non più rinviabile che ha portato l'emanazione della legge del 1993 si ravvisa nella nascita delle emittenti private che sino a quel momento risultavano essere prive di una regolamentazione.

24. Le disposizioni di cui la legge n. 28 del 2000 sono state oggetto di particolari critiche in dottrina fondate sull'assunto secondo cui tale norma «ponendo una disciplina di estremo dettaglio lederebbe un principio di pari valore quale quello della libertà di manifestazione del pensiero, mirando a salvaguardare un interesse di dubbio radicamento costituzionale, ovvero l'interesse che l'elettore esprima in modo corretto la propria volontà», così F. Furlan, *Articolo 48*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, 2008, 495 ss.; cfr. anche sul punto G. Bognetti, *La par condicio alla luce dell'esperienza americana*, in *Dir. Pubbl. Com. eur.*, 2000, p. 485 ss.; P. Caretti, *I diritti fondamentali libertà e diritti sociali*, Giappichelli, 2005; per una completa analisi della normativa si v. anche F. Biondi Del Monte, *Esiste ancora la "par condicio"? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2018.

lanza sul rispetto della *par condicio* e i relativi limiti e divieti da queste previsti, a due diverse istituzioni a seconda dei canali comunicativi utilizzati. Se per il servizio pubblico l'autorità competente è la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, per i canali privati il medesimo ruolo viene affidato all'Autorità Garante delle comunicazioni (Agcom). Provvedendo oneri comunicativi tra le due autorità in modo da assicurare l'effettività del controllo che, di fatto, risulta lacunoso.

Un sistema «bicefalo» e «schizofrenico»²⁵ che a oggi pare mostrare la sua inadeguatezza al recepimento di istanze di differente portata derivanti non solo dall'utilizzo di canali che, per le loro intrinseche caratteristiche²⁶, rischiano di porre ancor di più a rischio i precetti costituzionali in cui si articola il «diritto all'informazione»²⁷; ma soprattutto dalla necessità di adattare il piano normativo a un piano fattuale caratterizzato dalla moltiplicazione dei canali comunicativi²⁸.

Nonostante la legge del 2000 abbia tentato di portare la disciplina relativa alla propaganda politica nei media a un livello successivo, l'articolo 2 della norma n. 28/2000, riferendosi esplicitamente alla diffusione su «mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche», rende impossibile la sua applicazione in senso estensivo all'ambiente del *web*.

Sia la normativa che le diverse sentenze della Corte²⁹ che si inseriscono in questa tematica si pongono l'obiettivo di tutelare il pluralismo informativo, tanto nella dimensione interna – assicurando a tutte le forze politiche pari condizioni di visibilità – quanto nella dimensione esterna, la quale si concretizza attraverso la garanzia della diversità delle fonti informative a cui poter attingere.

Sul punto pare utile precisare che l'incontrollabilità dell'eccesso delle fonti

25. Così G. Sirianni, *Par condicio. I complessi rapporti tra potere politico e potere televisivo*, cit.; per una trattazione completa della legislazione in materia di *par condicio* cfr. C. Pinelli, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?*, in *Giur. cost.*, n. 1/1995; E. Lamarque, *Propaganda e pubblicità elettorale nella sentenza n. 161/95 della Corte costituzionale*, in *Dir. Inf.*

26. Si fa qui riferimento alla capacità di tali sistemi comunicativi di dissuadere l'utente attraverso la riproposizione a quest'ultimo di contenuti a lui compiacenti, basati su informazioni dallo stesso prodotte, ricevute e poi riutilizzate dalla piattaforma consultata; cfr. E. Longo, *Dai "big data" alle "bolle filtro": nuovi rischi per i sistemi democratici*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2019.

27. Cfr. B. Caravita, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *federalismi.it*, n. 2/2019.

28. O. Pollicino, *Tutela del pluralismo nell'era digitale: ruolo e responsabilità degli Internet Service Provider*, cit.

29. Cfr. sent. n. 105 del 1972 Corte cost.

informative attingibili costituisce, a oggi, la ragione fondativa delle richieste di coloro che reclamano l'intervento legislativo. Un pluralismo di fonti che, proprio la legislazione vigente si era posta l'obiettivo di tutelare e garantire, rischia a oggi di essere distorto nella massimizzazione del contesto³⁰.

Posta la poca attualità della disciplina normativa dell'ordinamento italiano dinanzi all'innovazione tecnologica e tutti i rischi a essa connessi, un ruolo di supplenza è stato assunto dall'Agcom le cui competenze in ambito di comunicazione politica risalgono alla legge istruttiva della stessa autorità n. 249 del 1997.

Nonostante l'articolo 1 della suddetta legge istitutiva ricollega il ruolo dell'Autorità a mezzi di comunicazione specifici, l'Agcom, nel corso degli ultimi anni, si è auto-attribuita «un ruolo di impulso e coordinamento tra i diversi attori operanti nel settore dell'informazione online per favorire l'autoregolamentazione su base volontaria ai fini di contrasto dei fenomeni di disinformazione generale e, nello specifico, nella lesione della correttezza, dell'imparzialità e del pluralismo dell'informazione»³¹ attraverso l'emanazione della delibera n. 423 del 2017 con cui viene istituito il Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali a cui si deve l'instaurazione di un dialogo tra esperti e attori economici interessati dal quale è risultata l'elaborazione di soluzioni condivise per contrastare la disinformazione e sostenere iniziative di autoregolamentazione della comunicazione politica attraverso internet.

Il concreto risultato di questo Tavolo tecnico è l'elaborazione delle Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elet-

30. Secondo Donati la pressoché illimitata «moltiplicazione delle piattaforme trasmissive di informazioni» non può di fatto rendere esaurita la necessità di interventi statali volti a tutelare il pluralismo informativo poiché quest'ultimo viene a essere messo a rischio proprio dal funzionamento delle piattaforme digitali, fondato su «situazioni di concentrazione e dominanza nella diffusione di contenuti informativi tali da consentire a uno o pochi soggetti di influenzare e alterare il corretto svolgimento del dibattito politico», così F. Donati, *Democrazia, pluralismo delle fonti di informazione e rivoluzione digitale*, in *federalismi.it*, n. 23/2013.

31. Delibera 423/2017/Cons "Istituzione di un Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali" a cui viene affidato il compito di favorire «lo scambio e il consolidamento di buone pratiche tra i soggetti operanti nel settore dell'informazione anche online, con riferimento: alle metodologie di rilevazione, alle strategie di prevenzione, strumenti di blocco o rimozione dei contenuti online che siano qualificati come lesivi della correttezza e imparzialità e del pluralismo dell'informazione; monitoraggio dei flussi economici volti al finanziamento di tali contenuti lesivi; definizione di tecniche di contrasto delle strategie di disinformazione online con particolare riferimento a quelle di account falsi o inesistenti»; disponibile su: www.agcom.it/sites/default/files/migration/delibera/Delibera_423-17-CONS.pdf.

torale per le elezioni politiche 2018³², le quali esplicitamente richiamano, quale loro base fondativa, i principi espressi dalla legge n. 28/2000 ossia imparzialità ed equità nelle condizioni di accesso ai mezzi di comunicazione per tutti i soggetti politici.

Alla disciplina del 2017 fa seguito quella introdotta con la delibera del 2019 n. 94³³ emanata in vista delle elezioni europee dello stesso anno, che richiama nella quasi totalità le indicazioni fornite dal Tavolo tecnico adattandole a necessità concrete del periodo elettorale. Tra queste, sicuramente meritevoli di menzione sono: la richiesta di indicare, nell'ambito di messaggi pubblicitari elettorali online, la natura di "messaggio elettorale" e specificarne il soggetto politico committente; il divieto di pubblicare sondaggi nei quindici giorni precedenti al voto; il richiamo al silenzio elettorale nel giorno della votazione e in quello precedente anche nell'ambito delle piattaforme social.

La strumentalizzazione dei dati degli utenti-elettori in ambito delle tecniche riconducibili al c.d. marketing politico³⁴ ha posto le basi per l'intervento dell'Autorità preposta alla tutela dei dati personali e della privacy. Un intervento che ha assunto le vesti di una Dichiarazione del 2019, adottata dal Comitato europeo per la protezione dei dati, in cui si richiede alle Autorità nazionali di «monitorare e, se necessario, fa rispettare l'applicazione dei principi di protezione dati, quali la trasparenza, la limitazione delle finalità, la proporzionalità e la sicurezza, nonché l'esercizio dei diritti dell'interessato, nel contesto delle elezioni e delle campagne politiche»³⁵.

32. Nella premessa delle Linee Guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni del 2018 troviamo indicato che «Sulla base delle iniziative discusse nell'ambito del Tavolo tecnico, e tenuto conto dei compiti istituzionali che la legge affida all'Autorità in materia di par condicio elettorale, sono stati identificati i principi generali che informano la materia e che, in quanto tali, sono applicabili a tutti i mezzi di informazione, comprese le piattaforme digitali»; disponibile su: www.agcom.it/sites/default/files/migration/documento_generico/Documento_generico_01-02-2018_0.pdf.

33. Gli impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme online per garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante la campagna elettorale per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia – 2019 costituiscono il secondo intervento di autoregolamentazione per le campagne elettorali promosso dal "Tavolo tecnico" per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali", documento disponibile sul sito dell'Autorità.

34. G. Buttarelli, *Marketing politico e tutela dei dati personali*, "26Th International Conference on Privacy and Personal Data Protection", Wrocław, 14-16 settembre 2004.

35. Dichiarazione 2/2019 "Sull'uso dei dati personali nel corso di campagne politiche" adottata il 13 marzo 2019 dal Comitato europeo per la protezione dei dati personali in cui si legge che «il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati, anche nel contesto delle attività elettorali e delle campagne politiche, è essenziale per proteggere la democrazia e rappresenta uno strumento utile a mantenere la fiducia dei cittadini e l'integrità delle elezioni».

Emblematico, dal punto di vista del ragionamento di cui si discute, l'emissione del provvedimento Meta del 2022³⁶ da parte del Garante per la Protezione dei Dati Personali, volto a sanzionare il gruppo Meta, in particolare Facebook Italia, per le modalità poco trasparenti attraverso cui la piattaforma coinvolgeva gli utenti maggiorenni al sito del Ministro degli Interni, al fine di assicurare una maggiore conoscenza e conoscibilità delle informazioni relative alle elezioni politiche che di lì a poco si sarebbero tenute.

La scarsa informazione relativa al trattamento e alla seguente profilazione dei dati degli utenti-elettori, nonché l'assenza di qualsivoglia incarico formale tra Ministro degli Interni e Gruppo Meta, hanno comportato l'intervento del Garante al fine di riequilibrare le modalità attraverso le quali gli elettori venivano informati³⁷. Un intervento non isolato nel panorama europeo, a cui infatti ha fatto seguito il maxi provvedimento sanzionatorio del Garante irlandese.

Nonostante lo sforzo e le attività delle Autorità Indipendenti nel settore siano utili e quanto meno adatte a recepire le istanze relative alle problematiche più attuali³⁸, queste ultime peccano di efficacia nella misura in cui si tratta di approcci invitanti e privi del carattere precettivo, generale e astratto caratterizzanti il solo intervento legislativo.

Da più voci è stato a lungo reclamato un intervento comunitario nel settore della comunicazione politica, posto l'utilizzo di uno strumento quale l'*online* che per definizione travalica i singoli confini nazionali sia come effetti che come conseguenze.

Dopo un primo approccio caratterizzato dall'emissione di direttive comunitarie e atti di *soft law* la cui incidenza effettiva si è rivelata abbastanza fumosa, l'Unione Europea tenta di rispondere alla problematica attraverso l'adozione del recente Regolamento 900/2024³⁹ attraverso il quale si introducono, sulla base della necessità di una maggior trasparenza, doveri di etichettatura dei messaggi di natura politica *online* e del preventivo consenso dell'utente che diviene necessario alla profilazione del medesimo.

36. Si fa riferimento al provvedimento adottato in data 21 dicembre 2022, disponibile su: www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9853406.

37. Cfr. Garante per la Protezione dei Dati Personali, *Provvedimento del 20 giugno 2024*, disponibile su: www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10112606.

38. Così B. Caravita, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, cit.

39. V. Iaia, *I complessi contorni della nozione di pubblicità politica alla prova delle elezioni europee 2024*, in *MediaLaws*.

4. Riflessioni conclusive: una risposta condivisa a un problema comune

Il significato costituzionale della comunicazione politica, ricavabile dall'articolo 21, comporta alcune criticità legate alla rigidità delle garanzie previste per la tutela della libertà di manifestazione del pensiero. Le garanzie riservate dal Testo alla libertà di cui si discute, infatti, possono porsi in contrasto con esigenze di regolazione di un settore in cui le manifestazioni del pensiero si trasformano in informazione politica, presupposto necessario alla formazione dell'autodeterminazione del singolo elettore attorno a tematiche politiche di rilievo.

La rilevanza costituzionale delle implicazioni derivanti dall'utilizzo s-regolato del settore si fa ancora più forte a seguito dell'intervento delle nuove tecnologie quali strumenti di propaganda politica. A fronte di tale situazione, il quadro legislativo nazionale presenta una disciplina inidonea a rispondere a criticità portate da meccanismi più moderni, relegando la disciplina della comunicazione politica alla regolamentazione della *par condicio* delle diverse forze politiche nelle trasmissioni radio-televisive.

Dinanzi a un quadro regolatorio datato, il panorama normativo si amplia e si innova con il recente Regolamento europeo 900/2024, specificamente volto a disciplinare il settore della pubblicità politica, adattando la disciplina previamente sperimentata in ambito di *marketing*. Un intervento del legislatore sovranazionale necessitato dalla dimensione del fenomeno che si è tentato di regolamentare, nonché – come si è tentato di evidenziare nel paragrafo precedente – dal silenzio del legislatore interno sul tema.

A fronte delle brevi riflessioni sin qui svolte pare opportuno dunque interrogarsi sulla sede prescelta a definire i contorni di tale situazione di incertezza normativa: da un lato, la scelta di un intervento del legislatore comunitario pare essere suffragata dal rilievo sovranazionale del fenomeno di cui si discute, dall'altro, invero, la necessità di una legislazione nazionale si ritiene possa essere confermata sulla base del rilievo costituzionale che possiedono le implicazioni della materia della comunicazione politica; da ultimo, il ruolo delle Autorità amministrative indipendenti, a oggi sintomo patologico di un sistema normativo inidoneo a rispondere a istanze più recenti, ma il cui intervento nel settore può essere giustificato dal requisito dell'indipendenza strutturale e funzionale che potrebbe garantire un ruolo di revisore e controllore della correttezza dell'attività *online* svolta dagli esponenti politici.

