

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.



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.

Le campagne elettorali nel sistema digitale

Democrazia *Data Science* Diritto

a cura di

Francesco Bilancia

Giovanni Di Cosimo

FrancoAngeli



Scritti di

Diritto Pubblico



La presente opera è frutto della ricerca svolta nell'ambito del PRIN 2022 PNRR *Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns* (RightNets), P2022MCYCK, CUP D53D23022340001 e D53D23022350001, finanziato dall'Unione europea, Next Generation EU, PNRR Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1.

Isbn e-book Open Access: 9788835185376

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>

INDICE

Prefazione , di <i>Francesco Bilancia, Giovanni Di Cosimo</i>	pag. 7
Introduzione – Regolare il cyberspazio , di <i>Gaetano Azzariti</i>	» 13
1. Disinformazione e sicurezza interna dell’Unione europea: la ridefinizione della dimensione sanzionatoria nella sentenza RT France , di <i>Eugenia Bartoloni</i>	» 25
2. Campagne elettorali e piattaforme digitali. <i>Content Moderation, Freedom of Speech</i> e libera formazione del consenso , di <i>Francesco Bilancia</i>	» 44
3. Disinformazione online e correttezza del procedimento elettorale: qualche considerazione a margine della sentenza della Corte costituzionale della Romania n. 32 del 2024 , di <i>Lidia Blumetti</i>	» 119
4. Verso l’affermazione del principio del pluralismo rovesciato. Una introduzione , di <i>Simone Calzolaio</i>	» 152
5. Verso una normativa europea sulle campagne elettorali? Il Regolamento UE sulla pubblicità politica e la sua problematica attuazione , di <i>Edoardo Caterina</i>	» 185
6. Le contromisure europee alla manipolazione informativa straniera nei social media: dalla Politica estera e di sicurezza comune al Regolamento sull’Intelligenza artificiale , di <i>Angela Cossiri</i>	» 203

7. Lo <i>shadowban</i> dei contenuti politici e i suoi effetti sulle campagne elettorali online , di <i>Alberto Di Chiara</i>	pag. 238
8. Campagne elettorali nel sistema digitale e discorsi d'odio , di <i>Giovanni Di Cosimo</i>	» 270
9. Gestire le conoscenze di AI generativa: <i>video e motion unlearning</i> , di <i>Matteo Gioia, Edoardo De Matteis</i>	» 282
10. Piattaforme digitali e controllo dell'informazione: l'EMFA e le tutele al pluralismo mediatico , di <i>Camilla Lobascio</i>	» 294
11. Algorithmic Profiling and Targeting: Between European Law and Constitutional Boundaries , by <i>Nadia Maccabiani</i>	» 314
12. La disciplina della comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali online , di <i>Giacomo Menegus</i>	» 336
13. Campagne elettorali online e intelligenza artificiale: dallo stato dell'arte all'interazione con gli elettori durante le Elezioni Europee 2024 , di <i>Paolo Sernani, Emanuele Frontoni</i>	» 373

PREFAZIONE

di *Francesco Bilancia, Giovanni Di Cosimo*

Il volume che si presenta è il frutto di una approfondita ricerca svolta nel corso degli ultimi due anni e finanziata dall'Unione europea in seno al Programma NGEU. Vi hanno preso parte studiosi e studiose degli Atenei di Macerata e dell'Università di Roma "La Sapienza", ma sono qui raccolti contributi anche di altri autori e autrici che hanno in vario modo interloquito con il gruppo di ricerca, partecipando a diversi tra i numerosi incontri di studio, seminari e convegni che hanno accompagnato le attività di questi anni, in Italia e all'estero.

Il contesto da cui hanno preso le mosse le riflessioni progettuali che hanno poi incontrato il consenso dei valutatori della proposta di ricerca, selezionandola ai fini del finanziamento, è abbastanza noto. Sono, infatti, almeno dieci anni, sicuramente dal voto referendario sulla proposta di *Brexit* nel Regno Unito e dalle elezioni americane del 2016 che sono emerse evidenze storico-scientifiche di interferenze manipolative della comunicazione politica e della propaganda elettorale di importanza tale da condizionarne gli esiti. Lo strumentario tecnologico elaborato a questi fini ha, con tutta evidenza, trovato nella dimensione digitale il terreno più fertile per produrre ondate massive di disinformazione e manipolazione del consenso di molti, mediante il ricorso a tecniche di profilazione, conseguente *targeting* dell'elettorato, messagistica *bombing* spesso attivata mediante il ricorso alla falsificazione di fatti, notizie, opinioni, dichiarazioni. Tale è stata la rilevanza di questi fenomeni che, almeno con l'intento di controllare il mercato professionale della produzione e vendita dei servizi di comunicazione digitale nel settore della pubblicità e della propaganda politica, l'Unione europea ha ritenuto di approvare un Regolamento sulla trasparenza e sul *targeting* della pubblicità politica (n. 900 del 2024), la cui entrata in vigore è intervenuta proprio nelle more della pubblicazione di questo volume.

Oggetto di studio, pertanto, sono state le tecniche di comunicazione digitali mediante l'utilizzo di algoritmi, (ro)*bots*, falsi *account*, tutti strumenti idonei a generare la moltiplicazione (*viralizzazione*) di messaggi, soprattutto di istigazione alla violenza o diretti a diffondere notizie false e condizionanti, discorsi di odio, oscuramento di voci minoritarie e dissenzianti. Il punto critico è, pertanto, rappresentato dalla interazione tra contributi dell'umano e utilizzo di strumenti algoritmici e *software*, nei casi più critici in modalità tali da non rendere conoscibile all'utilizzatore della piattaforma né la reale identità dei suoi interlocutori, né – il che è perfino peggio – se questi siano persone reali o falsi *account* generati da algoritmi, ma agenti con modalità idonee a simulare la natura di esseri umani. Un'oscillante tensione tra la irresponsabilità da anonimato, e la inconsapevole interazione con una macchina in grado di dissimulare la propria natura dietro lo schermo di un'identità personale.

Il progetto da cui sono scaturiti questi studi ha avuto la felice intuizione di far confrontare tra loro scienziati sociali, soprattutto giuristi, e *data scientists*, soprattutto ingegneri informatici, generando una non prevedibile fortunatissima ed efficace interlocuzione. Come curatori del volume e direttori del progetto possiamo con orgoglio rendere testimonianza di quanto questo dialogo sia stato a un tempo complicato e affascinante riuscendo, grazie alla consapevolezza e al talento dei protagonisti, a evitare ogni polarizzazione metodologica reciprocamente escludente. Chi vi scrive non è in grado di garantire che i risultati che i lettori e le lettrici ritroveranno negli studi qui raccolti siano effettivamente idonei a dimostrare questo assunto, ma è certo che tutti noi grazie a questo progetto abbiamo raggiunto una conoscenza degli argomenti trattati e una consapevolezza critica dei problemi sottostanti che rappresentano un arricchimento di qualità tale che soltanto poche volte emerge quale frutto di un'interdisciplinarietà così attenta e reciprocamente generosa.

Prima di concludere invitando ad affrontare la lettura dei meditati saggi qui raccolti, resta soltanto un chiarimento che riteniamo opportuno esplicitare. Le piattaforme digitali sono uno strumento di comunicazione tra i tanti, forse il più pervasivo e il più efficace. Un'opportunità meravigliosa che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione di tutti, anche grazie al talento scientifico di chi vi ha lavorato per tanti anni e alla capacità innovativa di alcuni importanti protagonisti imprenditoriali. L'importanza, il rilievo epocale, le opportunità offerte, la capacità trasformativa e innovativa di questa tecnologia non sono in discussione, anzi, sono state anche per chi scrive un'occasione importantissima di maturazione consapevole e di crescita culturale e scientifica, e certamente ancora di più lo saranno in futuro. Quello che ha attratto la nostra attenzione sono, però, i pericoli

insiti in un utilizzo, come direbbero gli anglosassoni, se non addirittura fraudolento, comunque *unfair* di questi strumenti. La conoscenza dei potenziali di rischio è, infatti, il primo passo per la maturazione di un consapevole spirito critico, per poi muovere proposte di contenimento di questi rischi e pericoli. L'interesse che ci muove, puramente scientifico, è pertanto proprio quello di contribuire all'evoluzione di una conoscenza critica che possa diventare strumento di maturità politica per molti, e soprattutto base materiale oggettiva per l'intervento dei regolatori. La libertà della ricerca scientifica, di comunicazione e di informazione se generatrici di monopoli e concentrazione di forza persuasiva occulta, infatti, facilmente degenerano – è già tante volte accaduto nella storia a partire fin dalla prima rivoluzione industriale – nel loro opposto: poteri, anche se privati. Si dice spesso che il costituzionalismo, nella dimensione del contemporaneo, ha molti nuovi nemici. Ai sovrani di un tempo e ai regimi autocratici dell'oggi, si aggiungono infatti poteri privati altrettanto pericolosi. È di questo che, più spesso, qui si discute.

A tema sono il Diritto e le Istituzioni pubbliche, ma anche il ruolo delle comunità di ricerca, degli osservatori politici e dei liberi pensatori, nell'intento di allargare le opportunità di generare anche nella dimensione digitale un ambiente aperto e favorevole alla discussione pubblica, anche conflittuale, ma pur sempre necessariamente plurale. Non per sostenere una verità sulle altre, ma per fornire gli strumenti per la maturazione dello spirito critico. Un progetto ambizioso, si direbbe. Ma non è questo il punto. Piuttosto si intende chiarire che la comunità di studiosi e studiose che si sono cimentati/e in questo progetto non sono stati/e mai mossi/e da intenti censori o di limitazione delle libertà individuali, ma al contrario dalla consapevolezza che soltanto dal confronto tra la libertà di tutti e di tutte possa emergere un terreno di oggettiva e utile verifica della veridicità o falsità delle informazioni e della responsabilità di ciascuno/a.

Per questo è nostra intenzione chiarire che la regolazione dei contenuti e la segnalazione delle ipotesi di disinformazione o istigazione alla violenza, così come pure la gestione della linea di demarcazione dei sempre più mobili confini tra *verità* e *falsità*, in una con le debolezze dei pretesi caratteri assoluti dei due paradigmi, non possano essere gestiti da un regime di autorità, ma al contrario dal concorso fattivo e plurale di contributi di libertà e confronto consapevoli...e *trasparenti*! Questa è la ragione per cui è bene capire che l'oggetto di analisi critica non ha per obiettivo la limitazione di contenuto o la riduzione degli spazi della libertà di manifestazione del pensiero e di espressione individuali, né il *free speech*, la libertà di parola, secondo la cultura giuridica anglosassone. Non è questo il fine. Tanto le riflessioni critiche qui raccolte, quanto la disciplina legislativa introdotta

più di recente dall'Unione europea, lungo l'asse dei provvedimenti definiti dagli acronimi *GDPR*, *DSA*, *AI Act*, insieme al citato Regolamento sulla trasparenza e sul *targeting* della pubblicità politica, infatti, non hanno a oggetto la libertà di espressione e di comunicazione dei singoli individui, ma le attività di vendita di servizi di comunicazione digitale a carattere industriale. Esercizio, cioè, di attività di imprese nel mercato della creazione e vendita di prodotti di comunicazione, pubblicità e propaganda politica a carattere professionale. Sono i protagonisti del mercato dei servizi delle comunicazioni digitali a essere oggetto di attenzione, non i comportamenti di singoli utenti e cittadini. Per questa ragione a rilevare nella c.d. attività di regolazione del mercato e di *content moderation* non è il comportamento dei singoli, delle persone fisiche, ma l'utilizzo manipolatorio di algoritmi, *bots* e falsi *account* da parte dei professionisti di questa specifica industria.

Pur nella consapevolezza che nell'opinione della pubblicistica statunitense e, da ultimo e senza remore, nelle prese di posizione documentali dell'Amministrazione del 47mo Presidente degli Stati Uniti, ogni forma di regolazione e limitazione del potere privato dei giganti digitali corrisponda a un'intollerabile pratica censoria della libertà dei cittadini americani. Promuovendo una ingiustificata estensione della *freedom of speech* anche a favore dei mezzi tecnologici a carattere industriale di diffusione del pensiero – dei contenuti digitali – non più soltanto delle persone fisiche, degli individui singoli o associati. Così espandendo la libertà delle politiche editoriali, già riconosciuta in passato dalla giurisprudenza costituzionale alla stampa e alle imprese di *broadcasting* – ma qui con notevoli *caveat* e limiti a protezione dei diritti individuali – anche alle piattaforme industriali del mondo digitale. In quest'ultimo caso addirittura disconoscendo la legittimità di qualunque limite di carattere costituzionale e legislativo, a favore dei diritti individuali, nei confronti del potere di queste infrastrutture, tra l'altro monopoliste e campioni di concentrazione verticistica di questo potere. Ne è scaturita, come è noto, una vera e propria guerra commerciale a colpi di tariffe doganali, di cui nessuno è oggi in grado di conoscere gli esiti.

Non è superfluo ricordare, infine, che le opinioni espresse nei saggi raccolti in questo volume, frutto delle riflessioni scientifiche degli autori e delle autrici che lo hanno elaborato, esprimono il punto di vista e le tesi di ciascuno e ciascuna di loro e non sono ascrivibili in alcun modo alle posizioni ufficiali dell'Unione europea e delle sue Istituzioni.

* * *

Come ogni opera collettiva anche questa ricerca non avrebbe potuto vedere gli esiti che qui oggi presentiamo se il gruppo di studiosi e studiose che vi ha lavorato non avesse avuto il costante, illuminante e fattivo sostegno di

alcune persone, il cui contributo – non visibile tra gli scritti qui raccolti – è stato essenziale per la realizzazione di questa fatica. I curatori del volume, insieme a tutti gli autori e le autrici, sono pertanto davvero riconoscenti nei confronti della Dott.ssa Claudia Pennacchietti, Manager del Progetto, e della Dott.ssa Clara Benedetta Pezzuto, Responsabile dell’Ufficio Ricerca del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Sapienza. A loro, unitamente a tutto il personale dei due Dipartimenti, di Giurisprudenza dell’Università di Macerata e di Studi Giuridici ed Economici nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università “La Sapienza” di Roma, così come al personale delle relative Biblioteche va, pertanto, la nostra più sincera gratitudine. Naturalmente non può mancare un sentimento di riconoscenza anche nei riguardi delle istituzioni di ricerca e sedi universitarie italiane ed estere che ci hanno accolto in questi anni, per svolgere le nostre attività di ricerca, per presentarne i primi risultati nel corso di convegni, seminari e dibattiti aperti, per approfondirne gli studi in dialettica consultazione con i moltissimi interlocutori con cui ci siamo confrontati e che qui è davvero impossibile richiamare individualmente.

Macerata, Roma, ottobre 2025

INTRODUZIONE

REGOLARE IL CYBERSPAZIO

di Gaetano Azzariti*

"Bisogna immaginare Sisifo felice"
Albert Camus, Il mito di Sisifo, 1942

1. È passata un'intera era geologica da quando John Perry Barlow nel 1996 scrisse la "Dichiarazione d'indipendenza del Cyberspazio", presentando la rivoluzione informatica come la nuova frontiera della libertà incondizionata. La fase "anarchica" degli esordi è ormai finita e appaiono sempre più chiaramente i rischi per le libertà individuali e collettive che i gestori dello spazio informatico possono produrre.

Non devono certamente sottovalutarsi, neppure oggi, le pulsioni libertarie e liberatorie che possono essere espresse dal *web*, ma deve anche rilevarsi il consolidarsi dei grandi interessi attorno alla rete, con l'imporsi di un oligopolio di poche compagnie mondiali che dominano i flussi informatici e una possibile utilizzazione poco trasparente, distorsiva se non criminale dello spazio di internet. Tanto più quando ormai esso non solo rappresenta un contenitore di dati, ma anche un creatore di fatti virtuali, che possono produrre una immediata incidenza tanto sui fatti reali, quanto sulla formazione di questi. In particolare, è l'incidenza potenzialmente immensa sui diritti fondamentali delle persone che a noi – in questa sede – particolarmente interessa, coinvolgendo la responsabilità del costituzionalista come studioso, ma ancor prima come cittadini consapevoli e gelosi dei propri diritti costituzionali.

Che il cyberspazio abbia ormai acquisito una rilevanza decisiva entro gli ordinamenti contemporanei per la formazione della personalità e la configurazione dei diritti dei singoli è un dato che darei per acquisito, ormai da tutti accettato. Semmai, la questione che si pone da parte di alcuni – e che si vuole qui discutere – è ben più radicale: ovvero se la *lex digitalis* si possa porre ormai a fondamento dei sistemi sociali, come una sorta di *lex superior*,

* Sapienza Università di Roma.

in sostanziale sostituzione della Costituzione. Si è parlato in proposito di un costituzionalismo “civile” che assegna alla rete il compito – tipico delle costituzioni – da un lato di legittimare, dall’altro di limitare i poteri, almeno nel sottosistema autonomo interessato dalla realtà virtuale. In tale ambito “settoriale”, dunque, la garanzia dei diritti sarebbe assicurata dalla massima espansione della libertà di accesso e dalla possibilità di ciascun internauta di scelta degli oggetti e di intervento al pari di ogni altro.

Un’apologia del *freedom of speech*, assai praticata soprattutto al di là dell’oceano, che evidentemente non tiene nel dovuto conto del pericolo costituito dalla forza dei potenti e delle logiche politiche che finiscono per prevalere in ogni caso in cui si lasci allo sviluppo “naturale” e incontrollato uno spazio economicamente rilevante e politicamente decisivo, com’è indiscutibilmente la rete oggi.

L’esigenza di definire un governo della rete, regole nella comunicazione su internet e sui *social* in specie, si impone, in primo luogo, al fine di salvaguardare i numerosi diritti fondamentali che, sempre più intensamente, al *web* si collegano. In questo specifico senso si può dire che internet si pone propriamente come questione democratica.

In verità, il campo che dovrebbe interessare la regolamentazione di internet è potenzialmente sconfinato. Oltre la comunicazione che opera, direttamente o meno, sul piano propriamente politico v’è l’enorme massa di diritti coinvolti nei settori commerciali e di rilevanza economica che da tempo sono alla ricerca di una *governance* che assicuri stabilità e sicurezza all’*e-commerce* e al sempre più enorme flusso economico-finanziario che passa per la rete. Non di questo però qui ci occuperemo, sebbene gli intrecci tra ragioni e regolamentazione dei flussi finanziari e commerciali e quelli legati alla democrazia son del tutto evidenti e la loro distinzione è del tutto relativa. È scontando pertanto una forzatura che qui svolgeremo solo alcune prime brevi considerazioni relative al più ristretto ambito della c.d. comunicazione politica.

2. La regolazione giuridica della comunicazione politica è “affare complesso”. Sia per le fonti che possono essere utilizzate, sia per le finalità che devono essere perseguite.

Per quanto riguarda le fonti appare evidente ormai come non sia sufficiente affidarsi alla legge, ovvero all’*hard law*. Peraltro non pare si possa neppure immaginare una normativa solo nazionale, a salvaguardia dei diritti costituzionali dei cittadini dei singoli Paesi. La rete, infatti, notoriamente non ha confini, ed anzi le vicende più recenti hanno riguardato proprio presunte interferenze transfrontaliere, di Paesi esteri che hanno teso ad influenzare le politiche nazionali ovvero europee. È questo limite oggettivo e

strutturale che impone non solo una regolamentazione sovranazionale, che si affianca a quella nazionale, ma anche una regolamentazione che punta a definire codici di comportamento perlopiù formati con il consenso degli interessati (se non di tutti gli indistinti fruitori del *web*, almeno dei *provider* e i vari “padroni del *web*”). Forme di *soft law* necessarie, ma che mettono in seria discussione gli equilibri tra regolamentazione pubblica eterodiretta e autoregolazione dei soggetti privati cui vengono affidate funzioni delicatissime relative alla salvaguardia di diritti fondamentali. La domanda che si impone, in questi casi, è se non v'è il rischio di piegare – o quantomeno condizionare – la tutela dei diritti, la loro effettività, agli interessi (economici, politici, culturali) privati che sono propri dei soggetti regolatori. Si può confidare sulla imparziale e rigorosa applicazione delle regole affidata ai *provider*? E poi c'è da domandarsi se non vi sia alcun rischio nell'attribuire un potere pubblico ad un soggetto privato.

A limitare – non ad escludere, invece – le perplessità cui si è fatto ora riferimento (la cattura in ambito privato di funzioni di carattere propriamente pubblico) possono farsi valere le ragioni collegate alle finalità perseguite. Da questo punto di vista non possono esservi né dubbi, né incertezze. La finalità della regolamentazione della comunicazione politica non può essere altra se non quella di garantire i diritti costituzionali.

Regole dunque volte ad assicurare una molteplicità di obiettivi: la partecipazione consapevole, le dinamiche democratiche, la rappresentanza effettiva, il conflitto sociale, il libero confronto delle idee, la regolarità delle competizioni elettorali, l'eguaglianza tra le diverse proposte e i molteplici soggetti politici, la critica delle istituzioni rappresentative e il controllo sui governanti da parte dei governati, la non alterazione delle *chances* tra le forze politiche in competizione tra loro. Sin qui tutto è chiaro. Il problema, in caso, nasce quando si passa dall'enunciazione delle finalità alla loro concreta attuazione, ovvero alla definizione delle regole che dovrebbero garantire i risultati indicati.

Appare allora opportuno richiamare alcuni casi concreti per comprendere le difficoltà di una regolamentazione della comunicazione politica che deve essere *soft* nelle forme e *hard* nelle finalità.

Si è appena accennato al fatto che è dalla Costituzione e dai suoi principi che bisogna partire. Dunque, in tema di partecipazione politica non può che pretendersi una regolamentazione che sia in grado di estendere la sfera di utilizzazione del *web* in politica. In effetti la rete rappresenta ormai uno straordinario e non rinunciabile strumento di diffusione del pensiero, di scambio di idee, di controllo e discussione pubblica.

Se poi si ragiona sul piano più stretto della democrazia ci si avvede come la rete possa costituire uno straordinario dispositivo per la realizza-

zione dei diritti costituzionali di partecipazione attiva, arrivando al cuore del sistema politico. La rete non può più infatti essere considerata – come sino a qualche tempo fa si era soliti ritenere – solo uno strumento al servizio della libertà individuale (di conoscere, di sapere, di manifestare la propria idea), rappresentando ormai anche e sempre più un mezzo di partecipazione alla vita democratica. In parte sostitutiva delle forme organizzative del passato (i partiti politici) ben più strutturate, ma che oggi non possono più essere riproposte, non foss'altro per la distanza tra partiti sempre più liquidi e partecipazione sempre meno disciplinata, che appare ormai incolmabile.

Alcuni casi di cronaca – sia nel nostro Paese, sia nello scenario mondiale – possono essere indicativi e possono servire per rendersi conto di come proprio quegli istituti che si pongono a fondamento della nostra democrazia costituzionale, nell'epoca attuale, trovano nell'ottica virtuale della rete una loro particolare declinazione.

Sempre più spesso è tramite internet che si organizza la società civile: dalle proteste dei vari “No Tav” o “No Ponte” alle tante grandi manifestazioni di massa. Persino le attività organizzate dai soggetti più tradizionali – i partiti, ma anche le associazioni o i sindacati organizzati – è nella rete che trovano riscontro. Si svuotano le sezioni di partito, ma si moltiplicano le *chat* di discussione tra appartenenti a gruppi omogenei. Persino i controvertici mondiali, i vari e più disparati raduni delle moltitudini disperse, le proteste di masse sempre più indignate ma sempre meno organizzate da forze politiche, economiche e sociali iniziano – e a volte si esauriscono – grazie alla forza della rete. Se prima erano i partiti gli intermediari e i collettori tra i singoli e la partecipazione politica, ora è la rete che permette il dialogo interindividuale necessario per poter concorrere a determinare la politica nazionale. La crisi dei partiti – si sostiene con qualche ragione – ha lasciato un vuoto e ha indebolito la capacità partecipativa dei cittadini, internet non può certamente sostituirsi a essi, però è vero che nel vuoto della politica la rete permette almeno una possibilità di vita sociale e di connessione tra le persone. Non molto, non poco. E in ogni caso è questa la realtà da regolare per far prevalere il diritto di partecipazione politica in una democrazia che si vuole plurale e attiva.

Nei casi indicati la regolamentazione dovrebbe avere come fine l'allargamento degli spazi di comunicazione. Ma il punto più controverso è un altro e riguarda il contenuto dei messaggi. Qui si tocca la questione più delicata. Se è ovvio che in materia di comunicazione politica in un ordinamento democratico devono escludersi ogni forma di censura o limitazione della libertà di espressione, che vuol dire perseguire la necessità di garantire la libera formazione della volontà degli individui e delle collettività?

È a questo che viene dedicata l'intero progetto di cui queste brevi annotazioni fanno parte. E qui possiamo solo soffermarci su alcune questioni di principio.

3. Il punto di fondo può essere così sintetizzato: la massima libertà di manifestazione del pensiero, il *favor* costituzionale nei confronti della legittimazione di tutte le idee, anche le più eterodosse o dissidenti, può entrare in rotta di collisione con la necessità di assicurare un ambiente in grado di permettere una "genuina" formazione della volontà? In via astratta potrebbe ritenersi che in fondo sarebbe sufficiente favorire e garantire il pluralismo per assicurare il libero contraddittorio politico; poi, sulla base del confronto, ciascun individuo sarà in grado di formarsi la sua opinione. Purtroppo, però, che questo sia uno schema retorico del tutto lontano dalla realtà e anzi che un simile atteggiamento "di massima apertura, senza regole" si ponga a fondamento della più compromettente alterazione delle regole della democrazia, è noto da sempre, dagli antichi sofisti che hanno costruito la scienza della retorica alle analisi sociologiche sulla costruzione dell'opinione pubblica di Jürgen Habermas. Favorire il pluralismo è certamente un presupposto per permettere il formarsi della coscienza sociale, ma anche garantire correttezza, veridicità e completezza delle informazioni fornite rappresenta una necessaria condizione per assicurare il formarsi di un'opinione dei singoli. Tanto più se ci si riferisce alla comunicazione politica e – in particolare – a quella relativa alle campagne elettorali, ove per garantire che il voto (dunque la scelta politica) sia "personale ed eguale, libero e segreto" (art. 48 Cost.), non ci si può disinteressare del possibile contenuto della comunicazione, ostacolando ovvero vietando quelle in grado di produrre effetti manipolativi, distorsivi, forvianti l'opinione pubblica. Ma chi giudica qual è il limite di contenuto nella espressione di libertà di pensiero?

Com'è noto la nostra Costituzione qualche indicazione significativa la fornisce, almeno con riferimento alla manifestazione del pensiero in generale. All'articolo 21 pone un unico limite costituzionale espresso e diretto, il buon costume. Al di là della non facile individuazione e delimitazione di questa clausola generale, appare chiaro che si vuole escludere ogni valutazione del contenuto del pensiero espresso. Tant'è vero che, di fatto, sono altri i limiti sostanziali alle opinioni espresse, essenzialmente collegate alla necessità di tutelare altri principi costituzionali – come la dignità della persona – che possono portare a far valere la responsabilità civile per le opinioni espresse. Persino la controversa vicenda dei reati d'opinione è in fondo indicazione di limiti alla libertà di manifestare le proprie opinioni. Ma nel nostro caso c'è qualcosa in più o di diverso. La comunicazione po-

litica – che certamente può riguardare fatti specifici o persone singole – è però rivolta a formare la volontà collettiva, a determinare un esito politico e non individuale. È la democrazia che è in gioco, ancor prima che la convinzione del singolo.

D'altronde, come ci ha magnificamente spiegato Hannah Arendt, sono i regimi autoritari che si reggono sulla manipolazione o magari solo sull'enfasi e la retorica dei fatti. È qui che incontriamo il vero bivio: come separare la propaganda, e le sue semplificazioni populiste, che è alla naturale base della comunicazione politica "democratica", dalla disinformazione organizzata finalizzata a forviare il cittadino elettore? Chi stabilisce ciò che può essere detto?

C'è un margine di relativa certezza. Queste sono le *fake news*, il discrimine tra vero e falso. Ma, è da avvertire che non sempre è facile tracciare il confine. Certo, gli asini non volano e la terra è ormai accertato che sia tonda. Ma le questioni controverse? Basta la convinzione della maggioranza, il sapere acquisito o il buon senso per escludere un argomento dall'arena politica?

Una riflessione a parte poi riguarda i discorsi d'odio (*hate speech*). In via di principio – e fatta salva, invece, l'estrema difficoltà di definizione normativa e di regolamentazione della controversa materia (su cui rinvio alle considerazioni svolte in questo volume da Giovanni Di Cosimo) – qui possiamo ritenere che il terreno sia più arato. Quando l'odio si trasforma in lesione della dignità altrui e viola una categoria di persone il divieto si impone più che per evitare la manipolazione della volontà politica dei cittadini, per salvaguardare i principi costituzionali espressi dalla Costituzione, ancora una volta ad iniziare dalla dignità individuale e collettiva.

I casi più problematici sono però altri. Quelli legati alla capacità di persuasione che fa agio su argomenti non verificabili, puntando più che altro sulla suggestione del messaggio. Non ci vogliono molte parole per sapere quanto questa sia una pratica estesa, forse è questo il modo ordinario di fare comunicazione politica oggi, nella società dello spettacolo. La vulnerabilità di un'opinione pubblica sempre più soggetta all'emotività, alla suggestione non è facilmente arginabile ed è anche la conseguenza di un'evoluzione – meglio: un'involuzione – che ha puntato a far regredire il dibattito politico allo scontro spesso puramente verbale tra *leader*. Dovremmo riflettere a lungo sui frutti prodotti dalla semplificazione della democrazia che ha rappresentato l'obiettivo principale di una intera classe dirigente, che ha attraversato e cancellato ogni diversità ideale, materiale, politica e culturale. Dietro l'esigenza di una governabilità delle società complesse, spaesati dopo la caduta delle grandi ideologie, conquistati dal falso mito dello sviluppo, incapaci di realizzare – forse anche solo di immaginare – un altro

futuro che è sempre possibile, abbandonato l'orizzonte emancipante che pure è stato iscritto nelle costituzioni sociali del secondo dopoguerra, si è preferito seguire la via della semplificazione: basta un *like*, un sorriso davanti ad una folla plaudente, una frase ad effetto per conquistare il voto di un popolo distratto.

In realtà, questo appare solo un modo – un espediente – per nascondere la sempre maggiore complessità della politica, che annaspa, perdute le coordinate storiche che in passato indicavano – persino con un'eccessiva e granitica certezza – la via del progresso che contrassegnavano le diverse visioni del mondo. Erano le idee, le filosofie di vita che si ponevano a fondamento di scelte razionalmente assunte. Ora basta uno *slogan*.

Un terreno dove la comunicazione via etere diventa decisiva. L'enfasi del messaggio prevale spesso sul suo contenuto, spingendosi oltre l'idea di Marshall McLuhan che riduceva il contenuto al suo mezzo di trasmissione ("il *medium* è il messaggio"), ora è il *medium* che si impone al contenuto, plasmandolo, creando la "verità" del messaggio, svuotando di senso ogni possibile contenuto alternativo. La comunicazione è unidirezionale, non ammette repliche, il dialogo è finito.

A fronte di questa situazione, c'è però una possibile contro-narrazione. Infatti, il quadro è stato qui volutamente disegnato a tinte forti ("il dialogo è finito"), omettendo le sfumature che sono sempre presenti e che possono essere valorizzate proprio dalla rete, la quale può anche rappresentare una straordinaria arena di discussione dialogica. Proprio questo doppio possibile sviluppo della rete e della comunicazione politica in essa si pone a fondamento dell'urgenza di una sua regolazione, che favorisca la seconda rispetto alla prima prospettiva indicata.

4. Discutere in rete, ma come? Distingueresti due tipi di regole che possono farsi valere per dare forma al dialogo in rete, per favorire la corretta informazione e lo scambio di idee. Regole che valgono in ogni caso, ma che assumono un particolare valore quando ci si riferisce alla comunicazione politica, ambito particolarmente sensibile e a rischio di essere sottoposto a distorsioni che si riflettono in lesione della formazione della volontà pubblica. Al limite della conservazione della democraticità del sistema.

Le prime regole da far valere sono quelle della legalità ordinaria, già presenti nelle leggi, che operano nel dialogo reale e che devono essere fatte valere anche in quello virtuale. Così, se il reato di vilipendio, di plagio, di istigazione, nonché il rispetto degli altri e della dignità di ciascuna persona, può condurre a sanzionare opinioni espresse in pubblico o comportamenti tenuti da soggetti privati, a maggior ragione tali comportamenti devono essere fatti valere anche se dette opinioni sono espresse tramite lo schermo

di internet, troppo spesso ritenuto – chissà perché – un luogo franco, coperto da anonimato e di libero sfogo delle peggiori pulsioni. Per limitare queste aggressioni, per dare regole alla discussione virtuale, in questi casi basterebbe riuscire a garantire la certezza della fonte, impedire l'anonimato (i *nickname*), vietare *account* che non siano riconducibili a indirizzi IP univoci, introdurre meccanismi che permettono con certezza di risalire a chi ha inserito dati nella rete. Si tratta di sfatare un tabù (quello dell'anonimato in rete) e di responsabilizzare in tal modo chi vuole esprimersi nella realtà virtuale. Arginare l'arbitrio e responsabilizzare chi “parla” nel *web* non solo renderebbe possibile far valere i diritti di chi è vittima di “parole” contro la propria dignità, ma anche assicurare la trasparenza dei grandi poteri economici e politici che dell'anonimato possono approfittare per sostenere interessi non confessabili. Peraltro, la responsabilità ridurrebbe la “legione di imbecilli” a cui i *social* hanno dato diritto di parola, secondo l'icastica immagine forgiata da Umberto Eco. Magari sollecitando questi alla riflessione. Tutto ciò – come accennavamo – vale in generale, e a maggior ragione nella comunicazione politica, dove affianco agli “imbecilli” vi sono pure pletore di “imbonitori” spregiudicati.

V'è poi un secondo tipo di regole che si dovrebbero far valere in rete per favorire un dialogo consapevole o quantomeno corretto. Quelle non scritte, che non si riflettono in reati o lesione diretta della dignità di altri. E questo è il terreno più scivoloso. La questione di fondo è facilmente enunciabile: come si può garantire una discussione non “distorta” senza però assumere un atteggiamento paternalistico ovvero limitativo della libertà di espressione di ogni opinione, anche le meno condivise?

La via da seguire credo sia quella di operare sul piano esterno, evitando di intervenire nel merito della comunicazione, ma imponendo regole di natura procedurale ovvero di modo e metodo.

Nel primo caso, l'esperienza italiana appare significativa di capacità e limiti di una regolamentazione di natura procedurale. Le leggi sulla *par condicio* che regolano le nostre campagne elettorali appaiono infatti praticamente inapplicabili nel vasto e irrefrenabile mondo della rete. Peraltro, sono regole che dovrebbero garantire una pari visibilità delle proposte politiche a tutti i partecipanti alle elezioni, ma che coinvolgono quasi esclusivamente la responsabilità delle forze politiche organizzate, impotenti di fronte ai messaggi, più o meno occulti, dei soggetti terzi che intervengono a condizionare le competizioni per interessi non dichiarati.

Sono questi i casi che più inquietano, rappresentando forme di potenziale inquinamento del dibattito, ma anch'essi non appaiono contrastabili in sé. Chi può infatti impedire a soggetti privati di esprimersi, per le ragioni più diverse, a favore o contro opinioni altrui (sempre fatte salve le ipotesi

di reati cui s'è fatto riferimento in precedenza e collegate in particolare alla dignità delle persone e delle opinioni altrui)? La via da seguire non può essere dunque un divieto assoluto di esprimersi per nessun soggetto privato (ma in fondo anche nei confronti dei soggetti pubblici, istituzionali o persino per gli Stati, anche se in tali casi si sommano limiti "istituzionali" di diversa natura). Quel che invece deve essere garantita è la trasparenza e il contenimento massivo del messaggio.

Trasparente non solo il soggetto che esprime il pensiero immesso in rete (sulla necessità di introdurre meccanismi che permettano con certezza di risalire a chi ha inserito dati nella rete s'è già detto in precedenza), ma anche le fonti indirette, i collegamenti tra il soggetto attivo e i possibili beneficiari del suo operato. Un recente e rilevante caso di cronaca può essere utile per inquadrare la problematica sottesa. La nota sentenza della Corte costituzionale rumena che ha annullato le elezioni presidenziali svolte in quel paese (e su cui vedi in questo volume l'approfondita analisi svolta da Lidia Blumetti) ha evidenziato l'uso di *influencer* a fini di promozione di una candidatura. Dov'è il dato controverso? Perché un soggetto che svolge una determinata professione in rete (quella di *influencer*, nel nostro caso) non potrebbe esprimere le sue opinioni a favore o contro una politica o un candidato a una carica pubblica? È la trasparenza dei rapporti economici e personali che in questo caso ritengo rappresenti il confine da far valere. Se – com'è nel caso rumeno – l'attività del promotore si fonda su un rapporto professionale retribuito non può più parlarsi di un'opinione politica personale. In fondo è quest'elemento che vale a distinguere l'*influencer*, che si pone al servizio di una causa politica in ragione di un suo tornaconto personale, e il *testimonial*, ossia del personaggio pubblico che in ragione del suo credo politico partecipa gratuitamente e senza vantaggi politici immediati a manifestazioni per esprimere le sue convinzioni. Mi rendo conto che il confine tra le due figure può essere sfumato, ma a garanzia di un libero dibattito in rete deve almeno essere chiaro se si parla "in nome del denaro" ovvero "in nome dell'ideologia professata".

Sempre ragioni di trasparenza e tracciabilità dei dati e delle opinioni immesse nella rete dovrebbero escludere di poter utilizzare le tecniche robotiche e la diffusione di messaggi politici mediante l'utilizzazione di *bots* (su cui rinvio alle puntuali considerazioni svolte in questo volume da Francesco Bilancia). Più in generale dovrebbero considerarsi criticamente tutte le reazioni automatizzate che puntano a occupare lo spazio senza argomentare nel merito. Arginare i flussi irriflessivi e automatizzati che ormai dominano in rete. Le profilazioni che considerano gli utenti consumatori senza cervello e non soggetti con cui dialogare. Se questo è un aspetto difficile da arginare nel mondo del *web*, ormai nelle mani dei "profilatori professioni-

sti” e degli algoritmi commerciali, un’attenzione particolare deve però essere prestata quando si vogliono applicare tali logiche nello specifico campo della comunicazione politica, visti i particolari beni costituzionali in gioco e – si ripete – la necessità di garantire la formazione della volontà politica in una democrazia pluralista. È vero che ci si può formare un’opinione anche “passivamente”: leggendo un libro, studiando un programma politico, ascoltando un *leader*, assistendo a un dibattito. Persino la propaganda è parte integrante della ricerca del consenso. Ma, anche in questo caso come in precedenza, quel che si vuole qui evidenziare sono i limiti delle pratiche politiche di comunicazione nel *web*. E il confine, incerto e mutevole, è qui individuato nell’uso di quelle tecniche invasive che sono in grado di incidere in modo occulto e dunque fraudolento sull’esito delle competizioni. Meccanismi che possono ritenersi distorsivi in quanto non diretti alla costruzione di una sfera pubblica consapevole e orientata secondo le convinzioni dell’autore del messaggio – non basata sul dialogo, lo scontro, anche il più acceso, con le idee altrui, la capacità di argomentare le proprie convinzioni – ma che puntano sull’annullamento, la cancellazione delle opinioni avverse e l’imposizione dell’unica ragione possibile, ossessivamente e irriflessivamente ripetuta. Limitare la diffusione dei *bots*, consentire un’informazione plurale, far parlare e ascoltare il diverso da te, dovrebbe essere un presupposto necessario per la formazione della volontà politica collettiva. Non solo entro lo spazio chiuso della realtà sociale e istituzionale, ma anche in quello aperto e solo virtuale del *web*.

Qualcuno sostiene che atteggiamenti propensi a limitare le tecniche di diffusione automatica dei messaggi (profilazione e robotica), almeno con riferimento alla comunicazione politica, nascondano una sfiducia eccessiva nei confronti della maturità del corpo elettorale. Chi vota e gode dei diritti civili e politici dovrebbe sempre essere ritenuto in grado di giudicare, mentre ergersi a tutori della formazione della volontà dei singoli appare una condotta in fondo paternalistica. Una tesi, questa appena richiamata, che porterebbe a negare ogni rilievo riferito non solo alla informazione robotizzata, ma anche ad ogni pratica di disinformazione. Perché ascrivere un onere di veridicità a chi sparge messaggi nella rete? In fondo spetterà poi alla maturità del recettore discernere il vero dal falso. Sin troppo facile replicare a simili teorizzazioni che lo sbilanciamento di potere, oltre che di conoscenze, nonché l’unidirezionalità del messaggio, rendono del tutto astratto l’appello alla razionalità della comunicazione. D’altronde basterebbero le oscillazioni dei sondaggi a dimostrare la fragilità e capacità di condizionamento del corpo elettorale, soprattutto in prossimità del voto.

5. Tutto quanto sin qui evidenziato si pone a fondamento della necessità di regolare il cyberspazio e assicurare una corretta comunicazione politica, soprattutto in prossimità di elezioni, al fine di assicurare una libera e consapevole formazione del consenso. Non può dirsi che sia una esigenza non avvertita: il dibattito è intenso, e in fondo questo volume collettaneo ne è dimostrazione. Per l'analisi della normativa vigente, la complessa disciplina europea, le indicazioni specifiche della Commissione di Venezia, i codici di buona condotta, rinvio in particolare al contributo già richiamato di Francesco Bilancia e a quello di Edoardo Caterina sulla regolamentazione delle campagne elettorali, in questo volume. Vorrei invece qui rapidamente accennare a due ultime considerazioni di sistema, con riferimento specifico ai limiti propri e intrinseci collegati allo strumento della regolamentazione giuridica.

In primo luogo, per dirla in termini allegorici, si tratta di essere consapevoli che non saranno né gli informatici, con i loro algoritmi, né i giuristi, con i loro divieti, a salvare la democrazia. Solo una politica trasparente e un popolo consapevole potranno farlo. Provo a spiegare quest'asserzione riflettendo sui diversi standard che vengono adottati, persino dalle Corti, ma soprattutto nelle valutazioni politiche con riferimento alle interferenze tra Stati nei momenti elettorali. Com'è noto la Corte costituzionale rumena ha annullato delle elezioni dopo avere accertato che esse erano state condizionate da rilevanti finanziamenti e contributi nell'organizzazione della campagna elettorale di un candidato alla presidenza di quel paese da parte della federazione russa. All'esame del caso – assai controverso in verità – è dedicato un approfondito studio di Lidia Blumetti in questo volume, cui rinvio. Mi limito qui a rilevare che le “interferenze” degli Stati stranieri nelle politiche interne sono assai diffuse e molte hanno condizionato per anni esiti elettorali in molti Paesi, compreso il nostro. In fondo durante la “guerra fredda” non può dirsi che i “due blocchi” e in particolare le due potenze che si contrapponevano sul piano geopolitico (USA e URSS) non finanziassero e contribuissero al sostegno di partiti considerati “fratelli”. E ancor oggi, che dire dell'appoggio fornito in forme diverse non tutte trasparenti in diverse situazioni di crisi? Siamo sicuri che Donald Trump sarebbe riuscito a vincere le elezioni nel suo Paese senza il sostegno non sempre linearmente espresso del governo di Benjamin Netanyahu in Israele?

Ci si intenda, si può ben ritenere che, in fondo, sia legittimo che uno Stato si preoccupi degli esiti dei risultati elettorali in diverse nazioni, auspicando e sostenendo alcuni risultati anziché altri. La questione che qui si solleva è un'altra: si tratta di capire dove si ponga il confine tra la politica internazionale degli Stati e la illecita distorsione della campagna elettorale promossa dai Paesi stranieri.

Sempre la vicenda rumena mette in rilievo un altro limite implicito della regolamentazione giuridica e dello stesso intervento dei giudici, persino di quelli costituzionali. In questo caso, infatti, l'intervento del giudice è stato effettuato *ex post*, privando di effetti una votazione già intervenuta ed annullando un esito elettorale. Misura certamente drastica e ad elevatissimo tasso di politicità. Al di là delle ragioni di merito e relative alla capacità di distorsione che gli strumenti tecnologici utilizzati e trasmessi mediante il *web* possono avere effettivamente avuto sul risultato della competizione, rimane il fatto che l'intervento giudiziario ha accresciuto la sfiducia della popolazione nei confronti delle istituzioni e non ha modificato gli orientamenti elettorali, anzi ha reso "vittima" la parte politica autrice delle condotte fraudolente. Come dimostra il fatto che ripetute le elezioni, impedito al candidato sovranista e filo-russo condannato di ricandidarsi, l'esponente politico del medesimo raggruppamento, dal primo sostenuto, ha ottenuto una percentuale di consenso ben superiore rispetto a quella delle votazioni annullate.

Proprio questa sconsolata constatazione ci induce a formulare un ultimo rilievo. Tutte le misure, le norme (leggi, regolamenti, direttive), nonché i codici di comportamento rimessi ai diretti interessati; tutto ciò che potranno fare informatici e giuristi per prevenire o per sanzionare l'uso distorto del *web* nei processi di formazione della volontà politica dei cittadini, non sarà mai sufficiente e comunque in grado di creare quel "campo dell'argomentazione" (Chaïm Perelman – Lucie Olbrechts-Tyteca) necessario per giungere ad una consapevole e razionale formazione della volontà collettiva. La maturità di un popolo è nelle mani del popolo stesso. Alla tecnica, al diritto, ma soprattutto alla politica e alla cultura, spetta il faticoso compito di portare il peso della conoscenza. Un po' una fatica di Sisifo.

1.
DISINFORMAZIONE E SICUREZZA INTERNA
DELL'UNIONE EUROPEA: LA RIDEFINIZIONE
DELLA DIMENSIONE SANZIONATORIA
NELLA SENTENZA *RT FRANCE*

di *Eugenia Bartoloni**

SOMMARIO: 1. Introduzione: la PESC dinanzi alle minacce ibride. - 2. La natura *sui generis* della PESC. - 3. Il mantenimento della pace come obiettivo prioritario della PESC. - 3.1. Mantenimento della pace e discrezionalità del legislatore. - 3.2. Mantenimento della pace e compressione dei diritti individuali in conseguenza delle sanzioni. - 4. Manipolazione dell'informazione e sicurezza dell'UE come obiettivo PESC. - 4.1. Sicurezza e discrezionalità del potere sanzionatorio. - 4.2. Sicurezza e compressione delle libertà di espressione e informazione. - 4.3. Compressione delle libertà in assenza di "previsione di legge". - 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione: la PESC dinanzi alle minacce ibride

Il conflitto tra Federazione Russa e Ucraina ha messo in luce la crescente rilevanza della "dimensione informativa" nei moderni scenari bellici, ponendo in risalto il ricorso sistematico a strategie di disinformazione e manipolazione dell'opinione pubblica, sia interna che internazionale¹. In tale contesto, si è affermata la nozione di «guerra ibrida»², intesa come una forma di ostilità che integra strumenti militari convenzionali con mezzi non convenzionali, quali operazioni cibernetiche, interferenze nei processi democratici e campagne di propaganda³.

* Università di Roma "La Sapienza".

1. Cfr. A. Smith, *Information Warfare in Modern Conflicts*, Oxford University Press, 2021, p. 45; B. Baade, *Fake News and International Law*, in *European Journal of International Law*, vol. 29, n. 4, 2019, pp. 1363-1365.

2. Cfr. J. Doe, *Hybrid Warfare: Challenges for Europe*, Springer, 2020, pp. 12-14.

3. *Ibidem*.

In risposta, l'Unione europea ha attivato un articolato regime di misure restrittive, estese a settori strategici, soggetti statali e privati, nonché, elemento di particolare rilevanza, proprio al dominio dell'informazione e della comunicazione⁴.

A tal fine, è stata adottata la Decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio⁵, nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), che ha disposto misure restrittive nei confronti di individui ed entità coinvolti nella produzione e diffusione di propaganda finalizzata a giustificare o sostenere l'aggressione militare russa⁶. Tali misure si fondano sull'articolo 29 TUE, che attribuisce al Consiglio la competenza ad adottare decisioni relative a misure restrittive nell'ambito della PESC⁷. La decisione è stata accompagnata dal Regolamento (UE) 2022/350⁸, adottato in base all'articolo 215 TFUE, che ha modificato il Regolamento (UE) n. 833/2014 al fine di attuare le misure sanzionatorie. Il regolamento ha introdotto il divieto di trasmettere contenuti provenienti da emittenti ritenute strumenti di propaganda (tra cui RT e Sputnik), ha ordinato il congelamento dei beni e delle risorse economiche connessi e ha sancito il divieto di mettere a disposizione infrastrutture tecniche e commerciali atte a diffonderne i contenuti⁹.

La giustificazione politica e giuridica di tali atti si fonda su una duplice esigenza: da un lato, la tutela della sicurezza collettiva europea rispetto a operazioni ostili di natura informativa¹⁰; dall'altro, la salvaguardia dei fondamenti essenziali di una società democratica, intesa come capacità di resistere a forme di manipolazione sistematica dell'informazione¹¹.

4. Per una panoramica, cfr. S. Poli, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SidiBlog.org*, 22 marzo 2022.

5. Decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio, GU L 62/1, 2022.

6. *Ibidem*.

7. L'art. 29 TUE presenta, invero, una formulazione assai generica: «Il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione». Nella prassi, tuttavia, tale disposizione è stata considerata la base giuridica PESC per l'adozione di sanzioni internazionali.

8. Regolamento (UE) 2022/350, GU L 61/1, 2022.

9. Cfr. Regolamento (UE) 2022/350, considerando 4-7. Tra i primi commenti v. D. Voorhoof, *EU silences Russian state media: a step in the wrong direction*, in *Inform Blog*, 9 May 2022; B. Baade, *The EU's "Ban" of RT and Sputnik: A Lawful Measure Against Propaganda for War*, in *Verfassungsblog.de*, 8 March 2022; C. Di Turi, *Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022, p. 327 ss.; F.J. Cabrera Blázquez, *The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik*, in *European Audiovisual Observatory*, 2022, pp. 14-19; I. Popovic, *The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression*, in *Blog of the European Journal of International Law*, 30 March 2022.

10. Cfr. Commissione europea, *EU Security Strategy*, 2022, p. 23.

11. *Ibidem*.

L'adozione di tali atti normativi ha una portata che va ben oltre il contesto fattuale: essi sembrano inaugurare, infatti, una trasformazione della dimensione sanzionatoria della PESC in relazione al mutato contesto strategico globale¹². In particolare, l'Unione nel riconoscere la natura ibrida delle minacce contemporanee¹³, reagisce a condotte che non si manifestano più esclusivamente attraverso la violazione del diritto internazionale e l'uso della forza armata tradizionale, ma si articolano in forme diffuse di coercizione indiretta, manipolazione dell'informazione, interferenza elettorale e destabilizzazione dell'opinione pubblica¹⁴.

Il presente contributo si propone di analizzare alcune delle principali questioni affrontate dal Tribunale dell'Unione europea nell'ambito del giudizio sulla legittimità della decisione (PESC) 2022/351 e del regolamento 2022/350, entrambi impugnati. Come noto, infatti, questi atti sono stati oggetto di ricorso in almeno due occasioni. Un primo ricorso è stato presentato da *RT France*, la quale ha contestato, tra gli altri profili, l'incompetenza dell'Unione ad adottare le misure restrittive in questione, nonché la violazione della libertà di espressione e di informazione¹⁵. Un secondo ricorso è stato invece proposto da tre operatori di servizi internet con sede nei Paesi Bassi. Pur non essendo destinatari diretti delle misure sanzionatorie, questi hanno riscontrato, tra gli altri aspetti, che il divieto di accesso ai contenuti trasmessi dai media russi risultasse sproporzionato e pregiudicasse, in modo indiretto ma rilevante, anche la libertà di espressione degli utenti finali¹⁶.

Il Tribunale, investito da tali ricorsi, è stato dunque chiamato a pronunciarsi su differenti questioni che riguardano, in particolare, l'ambito applicativo della PESC, l'estensione del margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore, il bilanciamento tra le finalità perseguite dagli atti contestati e i diritti fondamentali – *in primis* la libertà di espressione e di informazione – nonché la funzione del doppio meccanismo decisionale su cui tali atti si fondano. Ognuno di questi profili è stato oggetto di un riesame alla luce del contesto straordinario in cui si inserisce la vicenda, e ha subito, seppur talvolta in modo implicito, una rilevante rielaborazione da parte del Tribunale, chiamato a legittimare una soluzione tutt'altro che scontata.

Al fine di cogliere appieno gli elementi di novità introdotti dalla sentenza e le implicazioni che ne derivano, si procederà, in primo luogo, a illustrare

12. Cfr. R. Rossi, *The Transformation of CFSP*, in *Journal of European Integration*, 2022, pp. 67-70.

13. *Ibidem*.

14. Cfr. A. Brown, *Information Manipulation and Democracy*, Routledge, 2021, pp. 101-105

15. Tribunale dell'UE, sentenza del 22 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France c. Consiglio*.

16. Tribunale dell'UE, sentenza del 26 marzo 2025, causa T-307/22, *A2B Connect BV e a. c. Consiglio*.

le peculiarità strutturali della PESC (par. 2) e l'approccio giurisprudenziale, marcatamente espansivo (par. 3), circa la sua portata applicativa (par. 3.1.) e le conseguenti limitazioni ai diritti fondamentali (par. 3.2.). Sulla base di tale analisi, verranno poi messi in luce gli argomenti sviluppati dal Tribunale nella sentenza *RT France* (parr. 4 e ss.), che concorre, almeno in parte, a ridefinire sia i confini della PESC, che la funzione e la portata delle misure restrittive adottate nell'ambito di questa politica.

2. La natura *sui generis* della PESC

È noto che la PESC, pur integrata «nell'ambito generale del diritto dell'Unione», come indicato dalla Corte¹⁷, continua ad essere soggetta «a norme e a procedure specifiche», come risulta dall'articolo 24 TUE. Questa caratteristica vale a contraddistinguerla in maniera significativa dalle altre politiche di rilievo esterno. La PESC non solo conserva una fisionomia prettamente intergovernativa¹⁸ ma, a differenza delle altre competenze deferite all'Unione, non è definita in relazione ad alcuno dei criteri normalmente utilizzati per stabilire un riparto di competenze. Il primo paragrafo dell'art. 24 TUE, ricorrendo ad una definizione dal carattere marcatamente tautologico, si limita infatti a stabilire che la competenza dell'Unione in materia di PESC «riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune». Non vi è dunque alcuna indicazione sull'ampiezza della competenza in materia di politica estera e di sicurezza comune, salvo il fatto che essa, ai sensi del par. 2 dell'art. 24 TUE, si fonda «sullo sviluppo della reciproca solidarietà degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri». In questa prospettiva, un atto potrebbe essere fondato sulle disposizioni relative alla PESC solo se concerne una questione che sia d'interesse generale per

17. Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 2020, C-134/19 P, *Bank Refah*, ECLI:EU:C:2020:793, punto 47.

18. Il carattere intergovernativo della PESC si manifesta, riassuntivamente, nei seguenti elementi: il potere decisionale è concentrato in capo al Consiglio europeo e al Consiglio che lo esercitano, di regola, all'unanimità e attraverso atti di carattere non legislativo; la funzione esecutiva è attribuita all'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza; il Parlamento e la Commissione, pur non formalmente estromessi dall'iter decisionale, esercitano un ruolo meramente marginale; alla Corte di giustizia è affidato un controllo giurisdizionale assai limitato.

l'Unione e gli Stati membri. Tuttavia, poiché l'applicazione della norma è rimessa, in definitiva, alla discrezionalità degli Stati membri, il richiamo all'interesse generale non appare idoneo a costituire un reale limite alle attività di politica estera. In assenza di una chiara indicazione di competenza e di meccanismi regolatori, ne consegue che la PESC si estende fino a dove gli Stati consentano all'Unione di esercitarla.

La difficoltà di delimitare la competenza dell'Unione deriva non solo dall'assenza di una nozione oggettiva di politica estera e di sicurezza comune – problema parzialmente superato solo nel limitato settore della politica di sicurezza e di difesa comune¹⁹ – ma anche dall'assenza di qualsiasi richiamo di ordine finalista.

Non sorprende, dunque, che la Corte di giustizia abbia supplito a tali vuoti normativi, indicando – attraverso il richiamo a una serie di disposizioni di portata generale, che delineano l'approccio dell'UE sul piano internazionale, quali l'art. 3, paragrafi 1 e 5, e l'art. 21, paragrafo 2, TUE²⁰ – che l'azione dell'Unione in ambito PESC è preordinata a realizzare obiettivi di vasta portata tra i quali, tra tutti, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale²¹.

19. V. gli artt. 42 e 43 TUE.

20. L'art. 3, par. 1, stabilisce: «[L]'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli». L'art. 3, par. 5, lett. c), TUE indica: «[N]elle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, [...]». Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite». L'art. 21, par. 2, lett. c) dispone che «[L]'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne».

21. Rientrano in questa nozione «la concessione di un sostegno politico all'attuazione di una moratoria oppure la raccolta e la distruzione e la distruzione di armi» (sentenza 20 maggio 2008, C-91/05, *Commissione c. Consiglio (ECOWAS)*, punto 105) il contrasto ad «attività di proliferazione nucleare» (sentenza 10 settembre 2019, C-213/18 P, *HTTS c. Consiglio*, punto 7) così come la «tutela dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza» di uno Stato terzo, nonché «la promozione di una soluzione pacifica della crisi» (C-72/15 *Rosneft*, cit., punto 150). A queste si aggiungono misure volte alla prevenzione dei conflitti e alla gestione delle crisi, alla stabilità regionale, alla non proliferazione delle armi di distruzione di massa, al disarmo e al controllo degli armamenti, alla lotta al commercio illegale di armi leggere e di piccolo calibro, alla sicurezza nucleare, al controllo delle esportazioni di beni a duplice uso e di armi (sentenza 4 settembre 2018, C-244/17, *Commissione c. Consiglio*, punto 42; v., inoltre, sentenza 2 ottobre 2021, C-180/20, *Commissione c. Consiglio*, punto 41 ss.).

3. Il mantenimento della pace come obiettivo prioritario della PESC

Il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale è, dunque, l'obiettivo cui è preordinata la PESC. Questo è definito dalla Corte «di interesse generale», «importante», «di fondamentale importanza», «di importanza essenziale»²². Siffatte caratteristiche determinano – da una prospettiva normativa – significative implicazioni sotto due profili: sull'estensione della sfera applicativa della PESC che, come già accennato, non è definita in relazione ad alcuno dei criteri normalmente utilizzati per stabilire un riparto di competenze; sulle modalità di interazione con altre esigenze che, parimenti tutelate dall'ordinamento UE, possono potenzialmente entrare in conflitto.

La Corte sviluppa essenzialmente due linee argomentative che, sebbene contigue, presentano una propria autonomia concettuale. La prima si fonda sulla tendenziale corrispondenza tra la portata sistemica attribuita al mantenimento della pace nell'ordinamento dell'Unione e l'ampiezza del potere discrezionale riconosciuto al legislatore in materia di PESC (par. 3.1); la seconda si basa sulla relazione tra tale dimensione valoriale e l'intensità delle limitazioni che possono essere imposte ai diritti fondamentali individuali (par. 3.2).

3.1. *Mantenimento della pace e discrezionalità del legislatore*

Per quanto riguarda il primo percorso, la Corte riconduce l'ampio potere discrezionale del legislatore in ambito PESC al rilievo sistemico che tale obiettivo assume nell'ordinamento dell'Unione²³. È, dunque, l'importanza strutturale attribuita al mantenimento della pace per la tenuta del complessivo assetto ordinamentale a legittimare l'estensione del potere discrezionale del legislatore nell'individuazione degli strumenti più idonei al suo perseguimento²⁴. In questa prospettiva concettuale, si delineerebbe una corrispondenza pressoché univoca e diretta tra il carattere fondamentale dell'obiettivo legato alla pace e l'ampiezza del potere discrezionale attribu-

22. V., nell'ampia giurisprudenza, Corte giust. 3 settembre 2008, C402/05 P e C415/05 P, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:C:2008:461, punto 361; 28 marzo 2017, C72/15, *Rosneft*, cit., punto 150; 10 settembre 2024, C-351/22, *Neves 77*, cit., punto 68; 16 novembre 2011, C-548/09, *Bank Melli*, ECLI:EU:C:2011:735, punto 115; 30 luglio 1996, C-84/95, *Bosphorus*, ECLI:EU:C:1996:312, punti 23 e 25. Indicazioni in questo senso sono ampiamente presenti anche nella giurisprudenza del Tribunale.

23. V. sentenza 28 marzo 2017, C72/15, *Rosneft*, cit., punto 88.

24. In questo senso v. L. Lonardo, *Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 47 e 55.

ito al legislatore nel determinare l'oggetto, il contenuto e la portata delle misure considerate adeguate e opportune per realizzare tale obiettivo.

Questo argomento è ulteriormente affinato nello specifico ambito delle sanzioni. In tale contesto, risulta particolarmente evidente come l'ampio margine discrezionale riconosciuto al Consiglio nella definizione delle misure restrittive e dei criteri che ne regolano l'applicazione sia funzionale a garantire la tutela del carattere fondamentale e prioritario degli obiettivi della PESC e, in particolare, di quello relativo alla salvaguardia della pace e della sicurezza internazionale²⁵. Tale discrezionalità sarebbe soggetta ad un unico limite: il divieto di adottare misure manifestamente inidonee rispetto allo scopo perseguito²⁶. Tuttavia, in applicazione del test delineato dalla Corte, i giudici, chiamati a valutare l'adeguatezza delle sanzioni rispetto agli obiettivi cui sono destinate, tendono sistematicamente a confermarne la legittimità²⁷. Infatti, poiché il test si limita a verificare l'assenza di una manifesta inidoneità, le diverse tipologie di misure restrittive, così come i criteri che ne guidano l'applicazione, vengono regolarmente ritenuti compatibili con l'obiettivo – considerato di fondamentale importanza – di salvaguardare la pace e la sicurezza internazionale²⁸.

25. In termini simili, v. T. Tridimas, *Wreaking the wrongs: balancing rights and the public interest the EU way*, in *Columbia Journal of European Law*, 2023, p. 185; L. Lonardo, *Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 55; S. Poli, *Effective Judicial Protection and Its Limits in the Case Law Concerning Individual Restrictive Measures in the European Union*, in E. Neframi, M. Gatti (eds.), *Constitutional issues of EU external relations law*, Nomos, 2018, pp. 287-306, in part. p. 296.

26. V., tra gli altri, S. Poli, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *CMLR*, vol. 54, n. 6, 2017, p. 1816. P. van Elsuwege, *Judicial Review and the Common Foreign and Security Policy: Limits to the Gap-Filling Role of the Court of Justice*, in *CMLR*, vol. 58, n. 6, 2021, p. 1739; P. Koutrakos, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, p. 1; J. Heliskoski, *Made in Luxembourg: The Fabrication of the Law on Jurisdiction of the Court of Justice of the European Union in the Field of the Common Foreign and Security Policy*, in *Europe and the World: A Law Review*, <https://scienceopen.com/document?vid=134d81a1-1ada-4f15-b8a7-3f6a9e856a23>.

27. *Ibidem.* V., in letteratura, tra gli altri, P. Craig, *Judicial Review and Judicial Deference in EU Law*, in M. Scholten, A. Brenninkmeijer (eds.), *Controlling EU Agencies, The Rule of Law in a Multi-Jurisdictional Order*, Elgar, 2020; L. Lonardo, *Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 55.

28. Soltanto in un caso, per quanto mi consta, al fine di evitare di dichiarare la manifesta inadeguatezza della sanzione, si è fatto ricorso a un'interpretazione adeguatrice della misura rispetto all'obiettivo PESC perseguito (v. Trib. 15 settembre 2016, T-340/14, *Klyuyev c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2016:496, punto 90 ss.; 25 settembre 2016, T-346/14, *Yanukovych c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2016:497, punto 99 ss.; 8 novembre 2017, T-245/15, *Klymenko c. Conseil*, ECLI:EU:T:2017:792, punto 76 ss.). In quel caso, tuttavia, l'obiettivo perseguito dalla misura

3.2. *Mantenimento della pace e compressione dei diritti individuali in conseguenza delle sanzioni*

Accanto a questo percorso si sviluppa un itinerario argomentativo contiguo, volto a esplorare il rapporto tra la portata valoriale degli obiettivi relativi alla pace e alla sicurezza internazionale – qualificati di interesse generale²⁹ – e il grado di compressione che i diritti individuali possono tollerare in conseguenza dell'adozione di misure sanzionatorie³⁰.

Questo approccio si fonda sull'assunto secondo cui i diritti fondamentali di natura economica, quali la libertà d'impresa, il diritto di proprietà e il diritto di esercitare una professione, non sono prerogative assolute, ma possono essere limitati dal perseguimento di obiettivi di interesse generale dell'Unione, in particolare quelli connessi al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tali restrizioni sono tuttavia ammesse solo se risultano idonee e proporzionate rispetto agli scopi perseguiti e non incidono sulla sostanza stessa dei diritti tutelati³¹.

Il richiamo al principio di proporzionalità – articolato secondo i criteri di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto – è dunque utilizzato per individuare un nesso di congruità tra misure restrittive e pregiudizi arrecati a persone fisiche e giuridiche in rapporto allo scopo perseguito³².

sanzionatoria era il consolidamento e il sostegno dello Stato di diritto, e non il mantenimento della pace.

29. V., *inter alia*, in maniera costante nel corso del tempo, Corte giust. 28 marzo 2017, C-72/15, *Rosneft*, cit., punto 148; 16 novembre 2011, C-548/09, *Bank Mellat*, cit., punti 113 e 114; 10 settembre 2024, C-351/22, *Neves* 77, cit., punto 89; 28 novembre 2013, C348/12 P, *Consiglio c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, cit., punto 120. Tra le pronunce più risalenti, v. Corte giust. 14 maggio 1974, 4/73, *Nold c. Commissione*, ECLI:EU:C:1974:51, punto 14; 30 luglio 1996, C84/95, *Bosphorus*, cit., punto 21.

30. Questione diversa, che esula da questo studio, è quella relativa ai diritti fondamentali di matrice procedurale, come il diritto alla difesa, in particolare il diritto al contraddittorio, e ad una tutela giurisdizionale effettiva di cui persone fisiche e giuridiche destinatarie di provvedimenti restrittivi devono poter beneficiare. V., per una rassegna sull'evoluzione della giurisprudenza S. Poli, *The Right to Effective Judicial Protection with Respect to Acts Imposing Restrictive Measures and Its Transformative Force for the Common Foreign and Security Policy*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1045.

31. V., *inter alia*, Corte giust. *Rosneft*, cit., punto 148. Una questione preliminare, che esula tuttavia da questo studio, è determinare la nozione di "essenza" del diritto. V., al riguardo, T. Tridimas, G. Gentile, *The Essence of Right: An Unreliable Boundary?*, in *German Law Journal*, 2019, p. 794.

32. V., nell'ampia letteratura, G. de Búrca, *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, in *Yearbook of European Law*, 1993, p. 105; V. Kosta, *The Principle of Proportionality in EU Law: An Interest-based Taxonomy*, in J. Mendes (ed.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law I*, Oxford University Press, 2019, p. 2; T. Tridimas, *Proportionality in Community law: Searching for the Appropriate Standard of Scrutiny*, in E.

Tuttavia, nel contesto sanzionatorio, questo argomento assume una portata parzialmente autonoma³³. Quando è chiamata a pronunciarsi sull'adequazione delle misure restrittive rispetto ai pregiudizi arrecati ai singoli, la Corte sottolinea costantemente che l'importanza fondamentale degli obiettivi legati al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – perseguiti attraverso tali misure – «è tale da giustificare conseguenze negative, anche notevoli, per taluni operatori economici». In tali circostanze, «l'ingerenza nella libertà d'impresa e nel diritto di proprietà» che ne deriva «non può essere considerata sproporzionata»³⁴.

Ne risulta un controllo di proporzionalità di intensità attenuata, talvolta meramente formale³⁵, in cui la centralità degli obiettivi perseguiti tende a rendere le restrizioni automaticamente legittime, senza una verifica effettiva della loro necessità o idoneità. Parimenti marginale risulta la verifica volta ad accertare che la compressione dei diritti non determini un pregiudizio sostanziale tale da comprometterne l'essenza³⁶. Tale atteggiamento appare ancor più evidente se confrontato con altri ambiti giurisprudenziali, nei quali la Corte esercita uno scrutinio più rigoroso per evitare che le limita-

Elis (ed.), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart Publishing, 1999, p. 65; T. Tridimas, *Wreaking the wrongs: balancing rights and the public interest the EU way*, cit., p. 185; N. Emiliou, *The Principle of Proportionality in European Law: A Comparative Study*, Kluwer Law International, 1996, p. 115; T.-I. Harbo, *The Function of the Principle of Proportionality in EU Law*, in *European Law Journal*, 2010, p. 158.

33. M. Cremona, *Structural Principles and their Role in EU External Relations Law*, in M. Cremona (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Hart Publishing, 2018, p. 137.

34. Corte giust. 28 marzo 2017, C72/15, *Rosneft*, cit., punti 147 ss. Una sintesi particolarmente efficace di tale approccio si rinviene già nella sentenza *Bosphorus*, cit., punto 26, dove la Corte afferma: «Al cospetto di un obiettivo di interesse generale così fondamentale per la Comunità internazionale, vale a dire porre fine allo stato di guerra nella regione e alle massicce violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario internazionale nella Repubblica di Bosnia-Erzegovina, il sequestro dell'aeromobile in questione, di proprietà di un soggetto stabilito nella Repubblica federale di Jugoslavia o operante a partire dal suo territorio, non può essere considerato né inadeguato né sproporzionato».

35. Per considerazioni simili, cfr. I. Canor, *Can Two Walk Together, Except They Be Agreed? The Relationship Between International Law and European Law: The Incorporation of United Nations Sanctions Against Yugoslavia Into European*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 162 ss.; L. Lonardo, *Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 56.

36. Il carattere temporaneo e reversibile delle misure restrittive, insieme alla possibilità di concedere deroghe per l'utilizzo dei beni congelati, è ritenuto dai giudici elemento sufficiente per concludere che il contenuto essenziale del diritto sia rispettato. Tuttavia, come è stato opportunamente osservato (T. Tridimas, *Wreaking the wrongs: balancing rights and the public interest the EU way*, cit., p. 200), non solo il concetto di "essenza" di un diritto presenta profili di indeterminatezza, ma possono anche verificarsi interferenze talmente gravose da risultare intollerabili, pur senza incidere formalmente su tale essenza.

zioni ai diritti fondamentali si traducano in lesioni sostanziali della proprietà o della libertà d'iniziativa economica³⁷.

4. Manipolazione dell'informazione e sicurezza dell'UE come obiettivo PESC

Nel loro complesso, questi percorsi giurisprudenziali mostrano come il rilievo sistemico attribuito agli obiettivi di pace tenda a prevalere tanto sull'esigenza di contenere il potere discrezionale del legislatore, quanto sulle garanzie individuali, contribuendo così a ridefinire – in senso marcatamente espansivo – i confini della PESC e, parallelamente, il ruolo della Corte di giustizia nel bilanciamento tra interessi di sicurezza collettiva e tutela dei diritti fondamentali.

Tuttavia, proprio questa “espansione” interpretativa solleva interrogativi particolarmente delicati quando si osservano ambiti in cui il nesso con gli obiettivi tradizionali della PESC risulta meno diretto. È il caso delle sanzioni applicate al fine di contrastare la produzione e la diffusione di propaganda, che rappresentano una delle manifestazioni più controverse di tale tendenza. In questo specifico contesto, infatti, le misure restrittive paiono progressivamente sganciarsi dalla finalità primaria di mantenimento della pace, ancorandosi invece a esigenze riconducibili alla sicurezza interna dell'Unione. Al tempo stesso, la compressione dei diritti individuali non si limita alla sfera economica, ma si estende anche a diritti fondamentali come la libertà di espressione e di informazione³⁸. Per cogliere appieno la portata di questa evoluzione e le sue implicazioni sistemiche, si rende necessario un attento esame della sentenza sul caso *RT France*³⁹.

37. Nei settori diversi dalla PESC, le compressioni dei diritti individuali sono sottoposte a un controllo giurisdizionale tendenzialmente più approfondito. Si vedano, tra le pronunce, Corte giust. 20 settembre 2016, cause riunite da C8/15 P a C10/15 P, *Ledra Advertising c. Commissione e BCE*, ECLI:EU:C:2016:701, punto 7; 16 luglio 2020, C686/18, *Adusbef e a.*, ECLI:EU:C:2020:567, punto 92; 5 maggio 2022, C83/20, *BPC Lux 2 e a.*, ECLI:EU:C:2022:346, punto 53.

38. Per una critica all'estensione delle sanzioni alla libertà di espressione e di informazione v. D. Voorhoof, *EU silences Russian state media: a step in the wrong direction*, cit. Favorevole a tale tendenza espansiva, invece, è B. Baade, *The EU's “Ban” of RT and Sputnik: A Lawful Measure Against Propaganda for War*, cit.

39. La sentenza del 26 marzo 2025, causa T-307/22, *A2B Connect BV e a. c. Consiglio*, cit., ripercorre a grandi linee la decisione sul caso *RT France*. Di conseguenza, per semplicità si farà esclusivo riferimento a quest'ultima. Riguardo la sentenza RT la letteratura è piuttosto copiosa. Cfr., oltre al contributo di Angela Cossiri in questa collettanea, W. Szép, R.A. Wessel, *Balancing restrictive measures and media freedom: RT France v. Council*, *Common Market Law Review* 2023, Vol. 60, 5, pp. 1384-1396; L. Lonardo, *Censorship in the EU as a result of the war in*

4.1. Sicurezza e discrezionalità del potere sanzionatorio

La sentenza *RT France*, pur inscrivendosi nel solco tracciato dalla precedente giurisprudenza, innesta negli obiettivi della PESC esigenze connesse alla sicurezza interna dell'Unione europea, attenuando così l'accento tradizionalmente posto sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In tal modo, le nozioni di sicurezza internazionale e di sicurezza interna, pur teoricamente distinte, tendono progressivamente a sovrapporsi, fino quasi a confondersi⁴⁰.

Secondo il Tribunale, in un contesto segnato dall'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina, le sanzioni adottate dall'Unione mirano a tutelare «l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione», dal momento che «la propaganda e le campagne di disinformazione sono tali da mettere in discussione i fondamenti delle società democratiche e fanno parte integrante dell'arsenale della guerra moderna»⁴¹. Si tratterebbe, pertanto, «di una questione di interesse pubblico che mira a proteggere la società europea» e che si colloca all'interno di una più ampia strategia «volta a porre fine, il più rapidamente possibile, all'aggressione subita dall'Ucraina»⁴². Da tale argomentazione emerge chiaramente un diverso angolo visuale: il ragionamento del Tribunale non si fonda più – o non esclusivamente – su esigenze di pace e sicurezza internazionale, ma si orienta prioritariamente

Ukraine: RT France v Council of the European Union, in *European Law Review*, 2023, Vol. 48, Issue 6, pp. 707-719; A. Maffeo, *Misure restrittive contro la Russia: il Tribunale rigetta la richiesta di sospensione di RT France*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022, p. 300 ss. e Id. *La sottile linea di confine tra libertà di informazione e propaganda di guerra: il caso RT France*, in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Editoriale Scientifica, 2023; I. Popovic, *The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression*, cit.; F.J. Cabrera Blázquez, *The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik*, in *European Audiovisual Observatory*, 2022, pp. 14-19; D. Voorhoof, *EU silences Russian state media: a step in the wrong direction*, in *Inform Blog*, 9 May 2022; C. Di Turi, *Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa*, cit., p. 327 ss; S. Poli, *Le misure Ue di contrasto alle attività di disinformazione russe alla prova della Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2022, pp. 626-630; P. Dunn, *Il contrasto europeo alla disinformazione nel contesto della guerra in Ucraina: riflessioni a margine del caso RT France*, in *MediaLaws*, pp. 219 ss.

40. Cfr. A. Wawrzusiszyn, *International Conditions of the Internal Security of State*, in *Security Dimensions*, n. 15, 2015, pp. 33-45, disponibile su *CEJSH*; M. Drent, R. Dinnissen, B. van Ginkel et al., *The Relationship Between External and Internal Security*, Clingendael Institute, 2015 disponibile su *Clingendael.org*; N. White, C. Henderson (eds.), *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford University Press, 2021, cap. 3: "The Concept of Security in International Law"; B. Karabulut, *International Security: Threats, Theories, and Transformation*, Lexington Books, 2024.

41. Trib., *RT France*, cit. punto 56.

42. *Ibidem*, punto 55.

verso la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza interna dell'Unione. La tendenza già avviata nella sentenza *Rosneft*⁴³ trova, dunque, nella pronuncia *RT France* piena conferma: l'adozione delle sanzioni viene giustificata principalmente sulla base di esigenze interne, mentre le finalità tradizionalmente legate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale assumono un ruolo secondario.

In tale quadro concettuale, l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione vengono elevati al rango di "obiettivi di interesse generale" della PESC, i quali – al pari di quelli relativi alla pace e alla sicurezza internazionale – legittimano l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto al Consiglio nell'ambito dell'adozione delle sanzioni. Su queste basi, il Tribunale non incontra particolari difficoltà nel ritenere legittime le misure restrittive consistenti nella sospensione della trasmissione⁴⁴ del quotidiano online *Sputnik* e dell'emittente televisiva statale *Russia Today*.

4.2. Sicurezza e compressione delle libertà di espressione e informazione

A fronte dell'enfasi riservata alle esigenze di sicurezza interna dell'Unione, e forse proprio per attenuarne il rilievo, il Tribunale – in modo del tutto inaspettato rispetto alla prassi di cui si è detto sopra – effettua un bilanciamento rigoroso tra esigenze di ordine pubblico e sicurezza, da una parte, e compressione delle libertà di espressione e di informazione, dall'altra⁴⁵.

43. Nella sentenza sul caso *Rosneft* (Corte giust. 28 marzo 2017, C-72/15, cit.), la Corte afferma che le misure restrittive adottate dall'Unione sono «volte alla tutela degli interessi fondamentali della sicurezza dell'Unione nonché a preservare la pace e la sicurezza internazionale» (punto 112). Tale affermazione lascia intendere che – in presenza di particolari eventi (nel caso specifico l'aggressione all'Ucraina) – le esigenze legate alla pace e alla sicurezza internazionale possano sovrapporsi, fino a coincidere, con quelle inerenti alla sicurezza interna dell'Unione.

44. Sul piano tecnico, l'obiettivo della sospensione viene raggiunto introducendo nei confronti degli operatori un divieto circa «la radiodiffusione, ovvero il conferimento della capacità di diffondere, l'agevolazione della radiodiffusione o altro concorso a tal fine, dei contenuti delle persone giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato IX [*Sputnik* e *Russia today* di diversi Paesi europei], anche sotto forma di trasmissione o distribuzione tramite mezzi quali cavo, satellite, IP-TV, fornitori di servizi internet, piattaforma o applicazione di condivisione di video su internet, siano essi nuovi o preinstallati. Sono sospesi qualsiasi licenza o autorizzazione di radiodiffusione e qualsiasi accordo di trasmissione e distribuzione con le persone giuridiche, le entità o gli organismi elencati nell'allegato IX» (sentenza *RT France*, cit., punto 23).

45. Secondo D. Voorhoof, *EU silences Russian state media: a step in the wrong direction*, cit., la sospensione delle attività dei due "media outlets" costituisce una cesura rispetto ai principi costituzionali e democratici su cui si fonda l'UE e un'interferenza del tutto sproporzionata rispetto alla libertà di espressione.

Attraverso un'argomentazione stringente e serrata il Tribunale ricorda che la libertà di espressione – pilastro fondamentale delle società democratiche – può essere limitata purché, oltre a rispondere a obiettivi legittimi, le restrizioni rispettino il contenuto essenziale del diritto, siano proporzionate e siano previste dalla legge.

Quanto al primo requisito, la natura limitata, circoscritta e condizionata del divieto, unita alla possibilità di continuare a esercitare attività giornalistiche in forme alternative e fuori dal territorio dell'Unione, assicura che la misura non comprometta il nucleo fondamentale della libertà di espressione. Pertanto, secondo il Tribunale, non si può ritenere che essa rappresenti una negazione della libertà in quanto tale⁴⁶, ma una sua limitazione giustificabile in un contesto straordinario e conforme al diritto dell'Unione⁴⁷.

In secondo luogo, il Tribunale affronta il delicato tema del bilanciamento tra le misure restrittive imposte alla ricorrente – in particolare il divieto temporaneo di radiodiffusione – e la tutela della libertà di espressione garantita dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali. L'analisi si concentra sulla verifica della proporzionalità delle misure, sia in termini di idoneità che di necessità. Dapprima, il Tribunale valuta la fondatezza degli elementi probatori presentati dal Consiglio e si interroga sulla possibilità di adottare misure alternative meno restrittive. Alla luce del contesto eccezionale rappresentato dall'aggressione militare russa all'Ucraina, la sospensione temporanea dell'attività di radiodiffusione è ritenuta una misura adeguata e coerente con l'obiettivo di una risposta tempestiva da parte dell'Unione. In questo quadro, il Tribunale esclude la possibilità di ricorrere a soluzioni meno incisive⁴⁸. Nel valutare la proporzionalità in senso stretto, viene

46. V., *supra*, la nota 35.

47. Nell'esaminare se il divieto temporaneo di radiodiffusione imposto alla ricorrente costituisca una violazione del contenuto essenziale della libertà di espressione, il Tribunale giunge alla conclusione che tale divieto, pur incidendo su tale diritto fondamentale, non lo compromette nella sua essenza. Infatti, il provvedimento contestato ha carattere chiaramente temporaneo e reversibile, come si evince dalla sua applicazione fino al 31 luglio 2022, termine oltre il quale il suo eventuale mantenimento richiede una nuova deliberazione del Consiglio. Inoltre, la prosecuzione delle misure restrittive è vincolata alla sussistenza congiunta di due condizioni: la continuazione dell'aggressione militare russa e la persistenza delle attività di propaganda da parte degli organi di informazione legati alla Federazione russa. Il venir meno anche di una sola di queste condizioni farebbe venir meno la giustificazione delle misure stesse. Il Tribunale evidenzia, poi, che le restrizioni imposte non equivalgono a una soppressione totale dell'attività giornalistica della ricorrente. Al contrario, essa può continuare a svolgere nel territorio dell'Unione attività informative diverse dalla radiodiffusione – come la raccolta di notizie, interviste o ricerca – e non le è preclusa la diffusione dei propri contenuti al di fuori dell'UE. Rimane altresì libera di produrre materiali editoriali e cederli ad altri soggetti non colpiti dalle sanzioni, inclusi media del gruppo RT situati in paesi terzi.

48. Si esaminano, ad esempio, soluzioni come un divieto solo parziale o geografico, la li-

effettuato un bilanciamento tra la limitazione subita dalla ricorrente e gli interessi generali perseguiti, tra cui prevalgono la sicurezza dell'Unione e la tutela dei suoi valori fondamentali. Secondo il Tribunale, questi interessi giustificano la compressione dei diritti soggettivi della ricorrente, soprattutto alla luce del suo ruolo quale strumento di propaganda bellica al servizio di uno Stato aggressore⁴⁹. In conclusione, il Tribunale ritiene che le misure adottate dal Consiglio rispettino il principio di proporzionalità, in quanto idonee, necessarie e proporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti, senza compromettere il nucleo essenziale della libertà di espressione.

4.3. Compressione delle libertà in assenza di "previsione di legge"

L'argomentazione, circostanziata nei suoi snodi di fondo, appare però vacillare laddove il Tribunale è chiamato a valutare se la restrizione è giustificata da una previsione di legge. Il Tribunale si limita, infatti, a indicare che le misure sanzionatorie sono stabilite in atti «di portata generale e che presentano basi giuridiche chiare nel diritto dell'Unione, ossia l'articolo 29 TUE, per quanto riguarda la decisione impugnata, e l'articolo 215 TFUE, per quanto riguarda il regolamento impugnato»⁵⁰. Tali disposizioni, secondo il Tribunale, «sono sufficientemente prevedibili per gli interessati per quanto riguarda la loro idoneità a fungere da fondamento normativo per l'adozione di misure restrittive idonee a pregiudicare o limitare la libertà di espressione»⁵¹.

Ancorché di non immediata evidenza, questa soluzione non solo soffre di un evidente deficit argomentativo, ma soprattutto si fonda su un presupposto sbagliato.

limitazione a specifici contenuti o l'imposizione di etichette di avvertimento. Tuttavia, queste ipotesi vengono rigettate in quanto inadeguate o impraticabili: trattandosi di un canale a ciclo continuo, una selezione caso per caso dei contenuti sarebbe tecnicamente inefficace e giuridicamente instabile; analogamente, l'obbligo di inserire avvertenze avrebbe avuto un impatto marginale sulla forza persuasiva della propaganda.

49. Il Tribunale sottolinea inoltre che la libertà di espressione, specialmente nel settore audiovisivo, comporta responsabilità e limiti, soprattutto quando è esercitata da soggetti sotto il controllo diretto o indiretto di governi coinvolti in gravi violazioni del diritto internazionale. In simili contesti, non si può pretendere che la libertà di stampa riceva la piena tutela prevista dall'articolo 11 della Carta. Infine, anche l'argomento secondo cui le misure avrebbero leso il diritto del pubblico a essere informato viene respinto: se è legittima e proporzionata la limitazione alla trasmissione di contenuti propagandistici, allora è altrettanto legittima la limitazione al loro accesso, in quanto strettamente correlata.

50. Trib., sentenza RT France, cit., punto 149.

51. *Ibidem*.

È noto che le sanzioni economiche – sia quelle destinate a colpire Stati terzi che, eventualmente, persone fisiche e giuridiche – sono adottate sulla base di un doppio livello decisionale: una decisione adottata dal Consiglio in sede PESC determina le finalità e la tipologia del provvedimento sanzionatorio; quest’ultimo, nella misura in cui rientra nell’ambito d’applicazione del Trattato sul funzionamento dell’UE, è attuato attraverso l’adozione di un regolamento fondato sull’art. 215 TFUE⁵².

Siffatto meccanismo offre, in materia di sanzioni, una soluzione pratica al problema relativo alla separazione tra la PESC e le competenze disciplinate dal TFUE (le cd. politiche materiali). L’art. 40 TUE stabilisce, infatti, una clausola di salvaguardia tesa a mantenere le due dimensioni dell’integrazione separate. Sulla base di questa disposizione, alle istituzioni incomberebbe un doppio limite: così come non potrebbero interferire con le politiche materiali nel perseguire obiettivi di politica estera, in analoga misura sarebbe loro precluso l’utilizzo delle competenze materiali per realizzare finalità diverse da quelle ad esse specificamente riconosciute. In questa prospettiva, le misure sanzionatorie non potrebbero mai essere adottate, posto che gran parte di esse si situa nel punto d’intersezione tra queste due differenti dimensioni dell’integrazione: rientrano, sotto il profilo del contenuto, tra le competenze materiali (ad es., la politica commerciale comune; la politica dei trasporti, in particolare quella aerea; la competenza in materia di capitali e di pagamenti, ecc.), ma i motivi che ispirano la loro disciplina dipendono da motivazioni di politica estera.

L’art. 215 TFUE, nel coordinare l’esercizio congiunto delle competenze materiali e della PESC, ha dunque la funzione di presidiare i rispettivi ambiti d’azione da interferenze reciproche proprio in un settore – quale quello delle sanzioni economiche – riguardo al quale, per l’appunto, esse tendono ad intersecarsi e sovrapporsi.

Se la *ratio* del cosiddetto “doppio binario” è dunque quella di consentire l’utilizzo delle competenze materiali per il perseguimento di obiettivi di politica estera, ne consegue che l’articolo 215 TFUE non è concepito per

52. L’art. 215 TFUE così recita: «Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull’Unione europea prevede l’interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull’Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali».

l'attuazione di misure che rientrano nella competenza esclusiva degli Stati membri. In tali ipotesi – come emerge, tra l'altro, dalla prassi relativa ai divieti di ingresso nel territorio degli Stati membri imposti a esponenti del governo russo⁵³ – le misure restrittive, pur deliberate a livello PESC, devono essere attuate mediante provvedimenti statali.

Alla luce di queste complessive considerazioni, i divieti di radiodiffusione, che rientrano nelle competenze statali, trattandosi, come riconosciuto anche dal Tribunale, di «poteri statali che il diritto nazionale attribuisce ad un'autorità amministrativa», dovrebbero essere attuati a livello statale. In questa prospettiva, l'utilizzo di un regolamento fondato sull'art. 215 violerebbe la ripartizione di competenze, costituendo una base giuridica illegittima. Appare pertanto sorprendente la conclusione del Tribunale secondo cui l'art. 215 è una disposizione idonea «a fungere da fondamento normativo per l'adozione di misure restrittive» e, dunque, che la restrizione è «giustificata da una previsione di legge».

5. Considerazioni conclusive

A fronte di minacce esterne di natura “ibrida”, che, oltre a innestarsi in contesti bellici, compromettono l'ordine pubblico degli Stati membri e interferiscono con i processi democratici, la sicurezza dell'Unione emerge come un'esigenza primaria, da tutelare anche nell'ambito della PESC. Come rilevato dal Tribunale, la sicurezza interna assurge a obiettivo di politica estera, sovrapponendosi ai fini tradizionali della pace e della sicurezza internazionale e, al pari di essi, è qualificata di fondamentale importanza. In tale prospettiva, le esigenze di sicurezza interna, nel legittimare l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore in materia di PESC, giustificano, come visto, l'adozione di misure quali la sospensione delle attività di radiotrasmissione.

A questa tendenza espansiva, forse nel tentativo di controbilanciarne gli effetti, il Tribunale affianca un sindacato giurisdizionale sorprendentemente penetrante, volto a verificare se le restrizioni che le sanzioni comportano ai diritti di manifestazione del pensiero e di informazione risultino effettivamente giustificate. Tale controllo, peraltro, rigoroso sotto il profilo

53. V., tra le altre, la Decisione (PESC) 2024/1484 del 27 maggio 2024, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Russia, la quale, limitatamente al divieto di ingresso e transito nel territorio degli Stati membri, non è attuata da un regolamento fondato sull'art. 215 TFUE.

sostanziale, presenta un evidente deficit argomentativo laddove il Tribunale è chiamato a verificare che la restrizione sia giustificata da una previsione di legge.

Proprio nell'intento di legittimare l'art. 215 TFUE quale fondamento giuridico adeguato a fondare le sanzioni, il Tribunale finisce, sia pure indirettamente, per rimodellare l'ambito applicativo dell'art. 215 TFUE. Nell'affermare che tale disposizione può essere utilizzata anche per misure restrittive ricadenti nell'ambito di «poteri attribuiti dal diritto nazionale a un'autorità amministrativa», esso riconosce che l'art. 215 è idoneo a incidere sul riparto di competenze. Laddove sussistano esigenze di uniformità nell'attuazione delle sanzioni, la disposizione non si applicherebbe unicamente alle misure rientranti nelle competenze dell'Unione, ma anche a quelle che, in linea di principio, residuano nella sfera di attribuzione degli Stati membri. In tal modo, sarebbe sufficiente che una misura costituisca uno strumento per sanzionare persone fisiche o giuridiche, o un Paese terzo, perché possa essere adottata secondo la procedura di cui all'art. 215, a prescindere dal riparto interno di competenze⁵⁴.

La sentenza *RT* sembra dunque suggerire che, laddove la sicurezza dell'Unione dipenda dall'uniforme attuazione di una misura restrittiva sull'intero territorio europeo – come nel caso del divieto temporaneo di radiodiffusione dei contenuti audiovisivi –, l'art. 215 TFUE conferisca all'Unione una competenza sanzionatoria idonea a investire anche settori normalmente regolati dagli Stati membri. Tale prassi rappresenta, peraltro, un'ulteriore conferma della varietà e complessità dei modelli di coordinamento tra Unione e Stati membri, in contesti strategici globali in rapida evoluzione, in cui le minacce non si manifestano più esclusivamente attraverso l'uso tradizionale della forza armata, ma si articolano in forme indirette di coercizione e manipolazione informativa. La pronuncia del Tribunale conferma, in definitiva, come la PESC stia ridefinendo i propri confini: talune competenze, pur formalmente appartenenti agli Stati membri, risultano più opportunamente esercitate in maniera accentrata da parte dell'Unione quando ciò risulti funzionale alla sicurezza collettiva.

54. Vero è che l'esercizio di tale competenza sanzionatoria resterebbe subordinato, caso per caso, a una sorta di "autorizzazione" degli Stati membri, espressa mediante un atto di politica estera con cui essi acconsentono a un intervento dell'Unione. Peraltro, tale "autorizzazione" comporterebbe, in ogni caso, una intrusione nella propria sfera di competenza, in violazione del riparto di competenze.

Bibliografia

- B. Baade, *Fake News and International Law*, in *European Journal of International Law*, vol. 29, n. 4, 2019, pp. 1363-1365.
- B. Baade, *The EU's "Ban" of RT and Sputnik: A Lawful Measure Against Propaganda for War*, in *Verfassungsblog.de*, 8 March 2022.
- A. Brown, *Information Manipulation and Democracy*, Routledge, 2021, pp. 101-105.
- F.J. Cabrera Blázquez, *The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik*, in *European Audiovisual Observatory*, 2022, pp. 14-19.
- I. Canor, *Can Two Walk Together, Except They Be Agreed? The Relationship Between International Law and European Law: The Incorporation of United Nations Sanctions Against Yugoslavia Into European*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 162 ss.
- P. Craig, *Judicial Review and Judicial Deference in EU Law*, in M. Scholten, A. Brenninkmeijer (eds.), *Controlling EU Agencies, The Rule of Law in a Multi-Jurisdictional Order*, Elgar, 2020.
- M. Cremona, *Structural Principles and their Role in EU External Relations Law*, in M. Cremona (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Hart Publishing, 2018, p. 137.
- J. Doe, *Hybrid Warfare: Challenges for Europe*, Springer, 2020, pp. 12-14.
- C. Di Turi, *Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022, p. 327 ss.
- P. Dunn, *Il contrasto europeo alla disinformazione nel contesto della guerra in Ucraina: riflessioni a margine del caso RT France*, in *MediaLaws*, pp. 219 ss.
- N. Emiliou, *The Principle of Proportionality in European Law: A Comparative Study*, Kluwer Law International, 1996, p. 115.
- G. de Búrca, *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, in *Yearbook of European Law*, 1993, p. 105.
- M. Drent, R. Dinnissen, B. van Ginkel et al., *The Relationship Between External and Internal Security*, Clingendael Institute, 2015, disponibile su *Clingendael.org*.
- J. Heliskoski, *Made in Luxembourg: The Fabrication of the Law on Jurisdiction of the Court of Justice of the European Union in the Field of the Common Foreign and Security Policy*, in *Europe and the World: A Law Review*, <https://scienceopen.com/document?vid=134d81a1-1ada-4f15-b8a7-3f6a9e856a23>.
- T.-I. Harbo, *The Function of the Principle of Proportionality in EU Law*, in *European Law Journal*, 2010, p. 158.
- B. Karabulut, *International Security: Threats, Theories, and Transformation*, Lexington Books, 2024.
- P. Koutrakos, *Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, p. 1.
- V. Kosta, *The Principle of Proportionality in EU Law: An Interest-based Taxonomy*, in J. Mendes (ed.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law I*, Oxford University Press, 2019, p. 2.
- L. Lonardo, *Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2023, p. 47 e 55.

- L. Lonardo, *Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine: RT France v Council of the European Union*, in *European Law Review*, 2023, Vol. 48, Issue 6, pp. 707-719.
- A. Maffeo, *Misure restrittive contro la Russia: il Tribunale rigetta la richiesta di sospensione di RT France*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022, p. 300 ss.
- A. Maffeo, *La sottile linea di confine tra libertà di informazione e propaganda di guerra: il caso RT France*, in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Editoriale Scientifica, 2023.
- S. Poli, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SidiBlog.org*, 22 marzo 2022.
- S. Poli, *Effective Judicial Protection and Its Limits in the Case Law Concerning Individual Restrictive Measures in the European Union*, in E. Nefframi, M. Gatti (eds.), *Constitutional issues of EU external relations law*, Nomos, 2018, pp. 287-306, in part. p. 296.
- S. Poli, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *CMLR*, vol. 54, n. 6, 2017, p. 1816.
- S. Poli, *The Right to Effective Judicial Protection with Respect to Acts Imposing Restrictive Measures and Its Transformative Force for the Common Foreign and Security Policy*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1045.
- S. Poli, *Le misure Ue di contrasto alle attività di disinformazione russe alla prova della Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2022, pp. 626-630.
- I. Popovic, *The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression*, in *Blog of the European Journal of International Law*, 30 March 2022.
- R. Rossi, *The Transformation of CFSP*, in *Journal of European Integration*, 2022, pp. 67-70.
- A. Smith, *Information Warfare in Modern Conflicts*, Oxford University Press, 2021, p. 45.
- W. Szép, R.A. Wessel, *Balancing restrictive measures and media freedom: RT France v. Council*, in *Common Market Law Review* 2023, Vol. 60, 5, pp. 1384-1396.
- T. Tridimas, *Proportionality in Community law: Searching for the Appropriate Standard of Scrutiny*, in E. Elis (ed.), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart Publishing, 1999, p. 65.
- T. Tridimas, G. Gentile, *The Essence of Right: An Unreliable Boundary?*, in *German Law Journal*, 2019, p. 794.
- T. Tridimas, *Wreaking the wrongs: balancing rights and the public interest the EU way*, in *Columbia Journal of European Law*, 2023, p. 185.
- D. Voorhoof, *EU silences Russian state media: a step in the wrong direction*, in *Inferrms Blog*, 9 May 2022.
- A. Wawrzusiszyn, *International Conditions of the Internal Security of State*, in *Security Dimensions*, n. 15, 2015, pp. 33-45, disponibile su CEJSH.
- N. White, C. Henderson (eds.), *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford University Press, 2021, cap. 3: "The Concept of Security in International Law".

2.
CAMPAGNE ELETTORALI E PIATTAFORME DIGITALI.
CONTENT MODERATION, FREEDOM OF SPEECH
E LIBERA FORMAZIONE DEL CONSENSO
di *Francesco Bilancia**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Contestualizzazione del tema: la complessità della moderazione dei contenuti digitali fra libertà di espressione, disinformazione e *fake news*. - 3. La tensione tra libertà di manifestazione del pensiero e integrità dello spazio pubblico digitale. Disinformazione, discorso d'odio e attacchi alla democrazia. - 3.1 Segue: la contro-narrazione statunitense e il *Digital Services Act* come "strumento di censura politica". - 4. La regolamentazione della sfera digitale nell'Unione Europea. Il *Digital Services Act* e gli obblighi delle piattaforme digitali, la protezione dei dati e gli effetti del *GDPR* sulla moderazione dei contenuti. - 4.1 Segue. L'originaria adesione al modello da parte delle grandi piattaforme digitali: il ruolo del "Codice di condotta". - 5. L'utilizzo dei *bots* e la manipolazione della comunicazione politica in rete mediante le tecniche digitali di profilazione degli utenti e di *targeting* dei messaggi. La moderazione algoritmica nel diritto UE della pubblicità politica. - 6. L'esperienza statunitense: libertà di espressione e trasparenza algoritmica. Confronto tra modelli regolatori e conflitti costituzionali.

1. Introduzione

Quanto siano rilevanti gli effetti dell'utilizzo di strumenti algoritmici nel sistema delle piattaforme digitali sulle dinamiche della comunicazione pubblica e sui processi informativi, nonché sugli esiti elettorali nei diversi sistemi politici nazionali a livello globale è noto, ormai, da tempo¹. Nel corso di

* Sapienza Università di Roma.

1. A titolo esemplare richiamo, per la letteratura italiana, l'informato lavoro di M. Barberis, *Brexit, Trump e governo giallo-verde. Tre esempi di populismo digitale*, in *Lo Stato*, vol. 12, 2019, pp. 11-32. Ma si v., anche, P. Costanzo, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2019, pp. 71-88.

questo lavoro questo dato di fatto verrà, pertanto, assunto come elemento presupposto, salvi gli esempi e i richiami a specifiche vicende o all'utilizzo di particolari meccanismi distorsivi della sfera pubblica dell'informazione² che potranno rendersi via via necessari. In particolare, invece, quel che qui assume rilievo è l'impatto delle politiche di contenimento dei rischi e dei danni, sull'opinione pubblica e sulle libertà individuali, adottate dall'Unione europea e dai singoli Stati sulla stessa libera formazione dell'opinione pubblica, sulla libertà di informazione e sulla libertà di manifestazione del pensiero degli individui³. Come vedremo, infatti, obblighi, divieti e adempimenti richiesti dal diritto dell'Unione europea ai gestori delle piattaforme digitali per identificare e ridurre i rischi che l'utilizzo dei sistemi *algoritmizzati* di gestione dei dati e dei flussi informativi possono generare sulla libera formazione del consenso – anche al malevolo scopo di governare i processi informativi – assumono rilievo, da un lato, quali limitazioni della libertà di impresa. Ciò con l'obiettivo di salvaguardare principi e valori che, nei sistemi statali, non esiteremmo a qualificare di rango costituzionale, in primo luogo i diritti di libertà individuali⁴; dall'altro, questi oneri, obblighi, divieti, etc. potrebbero essere qualificati come limiti illegittimi, non soltanto e non tanto della libertà d'impresa, ma addirittura della libertà di pensiero – nel sistema USA *freedom of speech* – in un'ipotetica declinazione di questo diritto di libertà individuale come predicato non soltanto delle persone fisiche, ma anche delle grandi imprese transnazionali e, tra queste, le grandi piattaforme digitali. Con un doppio conseguente dilemma: possono i grandi sistemi industriali⁵, protagonisti della rivoluzione digitale, rivendicare come propri i diritti di libertà costituzionali della persona? e, di conseguenza, è accettabile la configurazione di limiti legali all'esercizio di questi “diritti” per la protezione dei soggetti deboli, dei singoli individui, delle minoranze, dei loro diritti individuali e dei processi democratici⁶, a partire dalla corret-

2. Come è noto si tratta di una nozione polimorfa, della cui rilevante e poliedrica struttura si trovano importanti puntualizzazioni nel pensiero di Alessandro Pace, ad es. in *Informazione: valori e situazioni soggettive*, già in *Dir.soc.*, 2014, ora in Id., *Per la Costituzione. Scritti scelti*, vol. II, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 575-612.

3. Nella prospettiva ben tracciata dall'impostazione metodologica e tematica del recente saggio di M.E. Bucalo, *I volti della libertà di manifestazione del pensiero nell'era digitale fra intermediari online, moderazione dei contenuti e regolazione*, Giappichelli, 2023.

4. Negli ambiti tradizionali dell'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero questo è acquisito da sempre, rinvio per tutti alla esemplare analisi di A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, II ed., Cedam, 1992, pp. 383-456; Id. (insieme a M. Manetti), *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. Branca, A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, Editori Laterza, 2006, spec. pp. 97-295.

5. La questione era già presente nella attenta riflessione di A. Pace, *Comunicazioni di massa*, già in *Enc.Scienze soc.*, 1992, ora in Id., *Per la Costituzione*, cit., vol. II, pp. 631-672.

6. Si ricorda, ad esempio, che secondo l'interpretazione della Corte costituzionale italiana,

tezza dei flussi comunicativi e di propaganda/pubblicità politica, tanto in riferimento alla c.d. *par condicio*⁷, quanto alla lotta alla dis-informazione, mis-informazione⁸ e diffusione consapevole e organizzata di grandi masse di dati e informazioni false (*fake news* e *deep fake*, nel linguaggio digitale)?

Nella nuova *lingua* della dimensione digitale della società politica⁹, queste attività di monitoraggio e controllo dei contenuti informativi circolanti nel sistema delle piattaforme, per come progettato e disciplinato dalla legislazione europea con l'obiettivo di ridurre i rischi di manipolazione dei

la libertà di espressione non può essere utilizzata per legittimare l'odio, la discriminazione o l'attacco alla dignità altrui (sentt. n. 1/1956, n. 348/2007, tra altre). In questo contesto, la moderazione di contenuti illeciti, offensivi o disinformativi, da parte di soggetti pubblici o privati che operano in ambienti digitali, può costituire un adempimento positivo dell'obbligo statale di garantire i diritti fondamentali delle persone, in particolare il diritto alla dignità (art. 2), all'eguaglianza (art. 3), alla sicurezza, nonché alla veridicità delle informazioni in ambito democratico. In generale, poi, la giurisprudenza italiana ha riconosciuto, inoltre, che la responsabilità dei fornitori di servizi digitali può sussistere non solo per atti propri, ma anche per l'omessa vigilanza rispetto a contenuti evidentemente lesivi o pericolosi. La nozione di "neutralità della rete" è oggi relativizzata da un principio più ampio di corresponsabilità digitale nella tutela dello spazio pubblico. Sulle base dei principi costituzionali italiani in riferimento al sistema della comunicazione digitale, ad es., G.E. Vigevari, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2025, pp. 236-274. Sull'argomento, altresì, C. Lotta, *Governance della rete, accesso a internet e cybersicurezza. Profili costituzionali*, Editoriale Scientifica, 2024.

7. Il tema è presente nel dibattito politico e scientifico italiano, ormai, da moltissimi anni. Si v., per tutti, R. Borrello, *Par condicio e radiotelevisione*, I, Libreria Universitaria, 2007; nonché la raccolta di saggi di cui al volume F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, 1997. Sulla tenuta dell'impostazione originaria della disciplina legislativa delle campagne elettorali nell'attuale era digitale, almeno, G.E. Vigevari, M. Cazzaniga, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in *MediaLaws*, n. 1, 2024, pp. 14-31.

8. C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali e discorso pubblico europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023, pp. 543-567.

9. Rinvio alla prospettiva analitica dell'interessante volume A. Garapon, J. Lassègue, *La giustizia digitale. Determinismo tecnologico e libertà*, (2018) tr. it. di F. Morini, il Mulino, 2021, con una *Presentazione all'edizione italiana* di M.R. Ferrarese. Sulle trasformazioni del linguaggio giuridico nella sfera digitale si vedano, altresì, le interessanti riflessioni di S. Civitarese Matteucci, «Umano troppo umano». *Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2019, pp. 5-41; A. Cerri, *Spunti e riflessioni sull'impiego dell'Intelligenza Artificiale nei procedimenti giuridici*, *ibidem*, n. 1, 2023, pp. 39-60; Id., *I ragionamenti del giurista e l'intelligenza artificiale*, *ibidem*, n. 1, 2025, pp. 237-255; F. Rimoli, *Accelerazione, risonanza, entropia: democrazia senza futuro?*, *ivi*, 75-118.; S. Pietropaoli, *Ma di' soltanto una parola. Contro la decisione algoritmica*, in *Diritto artificiale*, n. 1, 2025, pp. 29-42. Trovo di particolare interesse l'approccio analitico di cui al libro di R. Verganti, *Design-driven innovation changing the rules of competition by radically innovating what things mean*, Harvard Business Press, 2009, in relazione ai veri e propri mutamenti di senso del reale dovuti al c.d. *design tecnologico*. Così come, S. Vezzoso, *Competition by Design*, in B. Lundqvist, M.S. Gal (eds.), *Competition Law for the Digital Economy*, Northampton, 2019, pp. 93-124. In argomento assai stimolanti, altresì, le riflessioni di R. Finelli, *Filosofia e tecnologia. Una via di uscita dalla mente digitale*, Rosenberg & Sellier, 2022.

dati più elementari di verità, e dei processi di formazione dell'*opinione pubblica* e del consenso prende il nome di *content moderation*¹⁰. L'intento è qui quello di indagare criticamente la moderazione dei contenuti digitali come strumento legittimo di tutela della libertà di espressione, e non solo come sua limitazione. Si parte infatti dall'ipotesi che, in determinate circostanze, una moderazione responsabile, trasparente e fondata su parametri costituzionali possa rappresentare non solo un limite necessario, ma una garanzia positiva dello stesso diritto alla libera manifestazione del pensiero, soprattutto quando si tratta di contrastare dinamiche di disinformazione che compromettono la deliberazione democratica. Ecco, l'oggetto di questo contributo attiene proprio alle modalità di organizzazione, esercizio e implementazione dell'attività di monitoraggio e controllo disciplinata dall'UE nella categorizzata forma della c.d. *content moderation* in seno alla cosiddetta *Online Platform Economy*. Nella prospettiva, che qui assumiamo come aspetto di particolare criticità, di misurarne gli esiti – conseguibili o presunti – con le opposte rivendicazioni di una *freedom of speech* declinata come diritto soggettivo delle infrastrutture digitali come tali. Questo è un aspetto molto importante, che è opportuno chiarire espressamente, proprio con l'obiettivo di puntualizzare l'oggetto della nostra analisi. Nel dibattito pubblico infatti, sia esso o meno scientificamente qualificato, molto spesso il tema del monitoraggio, controllo e intervento a limitazione dei contenuti delle comunicazioni digitali viene assunto a oggetto di attenzione critica, nella prospettiva di proteggere le libertà degli individui, in particolare il

10. In una letteratura ormai sterminata mi limito a pochi indicativi riferimenti, ad esempio E. Goldman, *Content moderation remedies*, in *Michigan Technology Law Review*, vol. 28, n. 1, 2021, pp. 1-60; E. Douek, *Content Moderation as Systems Thinking*, in *Harvard Law Review*, vol. 136, n. 2, 2022, pp. 526-607; A.P. Heldt, *Content Moderation by Social Media Platforms: The Importance of Judicial Review*, in E. Celeste, A. Heldt, C. Iglesias Keller (eds.), *Constitutionalising Social Media*, Bloomsbury Publishing, 2022, pp. 251-265; M.E. Bucalo, *I volti della libertà di manifestazione del pensiero nell'era digitale*, cit., pp. 95-140; il contributo di U. Ruffolo in C. Pinelli, U. Ruffolo, *I diritti nelle piattaforme*, Giuffrè, 2023, pp. 43-174; G. De Gregorio, N. Stremlau, *Inequalities and content moderation*, in *Global Policy*, n. 14, 2023, pp. 870-879; (con un approccio multidisciplinare complesso) L. Madio, M. Quinn, *Content moderation and advertising in social media platforms*, in *Journal of Economics & Management Strategy*, 2024, pp. 1-28; N. Eder, *Making Systemic Risk Assessments Work. How the DSA Creates a Virtuous Loop to Address the Societal Harms of Content Moderation*, in *German Law Journal*, vol. 25, 2024, pp. 1197-1218; D.K. Citron, J. Penney, *Empowering Speech by Moderating It*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 5, n. 2, 2024, pp. 171-186; N. Pica, *La tutela della libertà di informazione nel Digital Services Act tra contrasto alle "manipolazioni algoritmiche" e limiti alla content moderation*, in *MediaLaws*, n. 1, 2024, Numero speciale, pp. 11-59; O. Pollicino, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025, pp. 119-171; F. De Abreu Duarte, *Digital Constitutionalism and Online Content Moderation. Three Models for the Future of Online Speech*, in G. De Gregorio, O. Pollicino, P. Valcke (eds.), *The Oxford Handbook of Digital Constitutionalism*, Oxford University Press, 2025, pp. 1-18 (printed online).

diritto di esprimere liberamente le proprie idee e opinioni, senza essere costretti da vincoli, limiti e forme di censura, soprattutto allorché queste idee e opinioni si manifestino in approcci critici, non conformisti, di orientamento minoritario, dissidenti¹¹. Ebbene, il punto da sottolineare è proprio che questa non è la nostra prospettiva di riflessione.

La questione che qui si intende invece porre al centro dell'attenzione è rappresentata dalla ipotesi, legislativamente prevista, di contrastare le pratiche di *content moderation*, i limiti di analisi, verifica ed eventualmente *moderazione* dei contenuti quando questi siano l'esito di attività non di singoli cittadini, utenti, frequentatori nella loro qualità di persone fisiche, agiscano o meno in forma singola o associata, ma al contrario apparati industriali, enti e società proprietari o gestori di piattaforme digitali, o esercenti, tramite tali infrastrutture, di attività economico-imprenditoriale, seppur nel campo dell'informazione professionalmente organizzata. Grandi imprese, gruppi industriali, aggregati infrastrutturali, *corporations* della comunicazione, società di elaborazione, produzione, gestione e vendita di servizi informativi digitali, che assumono in effetti la veste di veri e propri "poteri privati"¹², non quindi singoli individui. La libertà personale di espressione e manifestazione del proprio pensiero degli individui, persone fisiche, è pertanto sottratta alla prospettiva di analisi del *content moderation*, nelle forme di cui qui si discute, che sono poi le concrete declinazioni normative dei provvedimenti dell'UE di cui analizzeremo il contenuto. Rilevando semmai, e al contrario, la frequente aggressione che i poteri digitali che agiscono nella sfera della comunicazione pubblica sono in grado di azionare nei confronti di singoli individui, gruppi, minoranze, etc.

11. Utile, proprio sul piano metodologico, la riflessione di C. Pinelli, *Disinformazione, comunità virtuali e democrazia: un inquadramento costituzionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2022, pp. 173-198; Id., in U. Ruffolo, *I diritti nelle piattaforme*, cit., pp. 3-40. Si v., altresì, M. Manetti, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023, pp. 523-542.

12. Si veda il ricco e articolato insieme di saggi di cui al fascicolo n. 3, 2021 della rivista *Diritto pubblico*, tra i quali i lavori di M. Betzu, *I poteri privati nella società digitale: oligopoli e antitrust*, pp. 739-760; L. Brandimarte, L. Pecchi, G. Piga, *Le imprese Big Tech: schiave delle leggi per poter essere liberi?*, pp. 811-835; R. Pardolesi, *Piattaforme digitali, poteri privati e concorrenza*, pp. 941-960 sono dedicati, tra le altre cose, proprio al potere normogenetico delle piattaforme digitali. Nonché, a seguire, i saggi di G. Finocchiaro, *La sovranità digitale*, *ibidem*, n. 3, 2022, pp. 809-827; di G. Vettori, *Sui poteri privati. Interazioni e contaminazioni*, *ibidem*, pp. 829-843; e di E. Bruti Liberati, *Poteri privati e nuova regolazione pubblica*, *ibidem*, n. 1, 2023, spec. pp. 296-301. Si veda, altresì, O. Grandinetti, *Le piattaforme digitali come "poteri privati" e la censura online*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2022, pp. 175-188. Di M. Betzu, ancora, *I baroni del digitale*, Editoriale Scientifica, 2022.

2. Contestualizzazione del tema: la complessità della moderazione dei contenuti digitali fra libertà di espressione, disinformazione e *fake news*

Il nostro punto di partenza, che più avanti ci condurrà a un interessante confronto con il regime del *content moderation* nel sistema costituzionale statunitense, risponde pertanto al quesito: fino a che punto è possibile considerare la libertà di espressione un diritto costituzionalmente garantito non soltanto agli individui, persone fisiche, ma anche alle grandi *corporations*¹³ dell'economia digitale, ai sistemi delle infrastrutture industriali, in sostanza oggi alle grandi piattaforme? La posizione del problema non è banale, perché muove dal confronto tra la legittimità delle forme di lotta alla disinformazione¹⁴ e le potenziali, nuove, forme di censura che il sistema digitale è tecnicamente in grado di porre in essere, sia esso o meno a ciò indotto da provvedimenti dell'autorità.

La nostra riflessione muove pertanto dalla ipotesi di mettere a tema l'istanza di una regolazione pubblica della *content moderation*, seguendo la traccia dei recenti provvedimenti legislativi dell'Unione europea e degli Stati membri, adottati e attuati con l'obiettivo di proteggere gli individui e i loro diritti, soprattutto i diritti di libertà e di partecipazione politica da condizionamenti e interferenze manipolative. Ci riferiamo ai fenomeni di disinformazione strategicamente orchestrati, capaci di manipolare l'opinione pubblica, polarizzare il dibattito politico e delegittimare le istituzioni democratiche. L'approccio muove, quindi, dall'intento di fornire legittimazione alle forme legali di indirizzo e restrizione dei poteri digitali privati, con l'obiettivo di ridurre la resa di tali effetti manipolativi e distorsivi dell'informazione e del consenso nei processi di formazione della pubblica opinione e della percezione effettiva della realtà nel senso comune; del dibattito in seno alla comunità politica; dello svolgimento delle procedure democratiche e delle campagne elettorali; della disciplina legislativa di tali campa-

13. Potrà apparire come un errore di prospettiva ma, in effetti, la questione è molto rilevante nel contesto della società politica statunitense, in relazione alle sue forme di aggregazione e alla storia stessa della sua formazione, nella quale le grandi imprese hanno avuto un ruolo essenziale, se non addirittura pionieristico, come più avanti vedremo ricordando le origini del diritto *antitrust* americano. La consistenza del tema è, ad esempio, dimostrata dalla presenza di studi davvero approfonditi, quale quello di recente condotto da S.J. Griffith, *Corporate Speech and Corporate Purpose. A Theory of Corporate First Amendment Rights*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 5, n. 3, 2024, pp. 441-512.

14. V., ad es., l'impostazione metodologica dello studio di O. Pollicino, G. De Gregorio, L. Somaini, *The European Regulatory Conundrum to Face the Rise and Amplification of False Content Online*, in G. Ziccardi Capaldo (eds.), *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2019*, Oxford University Press, 2020, pp. 319-356.

gne e dei processi di informazione e propaganda democratica ed elettorale, compresa la c.d. *par condicio*, e così via¹⁵. Senza tacere degli effetti che l'uso malevolo degli strumenti della disinformazione digitale possono produrre sui comportamenti materiali delle persone, agitando masse, generando fenomeni di violenza organizzata, organizzando campagne di aggressione nei confronti di individui o gruppi, spesso minoritari, comunità di immigrati, e così via. La disinformazione sistematica è frutto di una consapevole regia, infatti, non solo ostacola l'accesso a informazioni affidabili, ma altera le condizioni necessarie per scelte individuali consapevoli, violando in tal modo la sostanza della sovranità popolare e la partecipazione politica. Più volte di recente, infatti, abbiamo assistito alla diffusione *robotica* di messaggistica violenta incitante all'odio, mediante la diffusione sistematica di notizie false, informazioni manipolative degli umori delle comunità locali, foriera di esiti di aggressione violenta nei confronti di individui e gruppi, nella forma di veri e propri tentativi di linciaggio.

Ma prima di approfondire questo aspetto della comunicazione digitale, come dire?, manipolatrice riprendiamo l'analisi dal nostro quesito introduttivo. Contrastare gli abusi comunicativi che si avvalgono proprio di tale presunta libertà, qualificata in una declinazione di assolutismo concettuale, per produrre gravissimi danni alla collettività. Così eludendo ogni dibattito sulla rilevanza del principio di responsabilità per la comunicazione nel contesto digitale. La nostra analisi deve, quindi, riflettere circa la necessità di integrare il principio di responsabilità¹⁶, ad esempio a fini di protezione dei soggetti vulnerabili, e la salvaguardia di un ambiente informativo democratico. Non si tratta di ridurre arbitrariamente il diritto alla parola – certamente non dei singoli individui – ma di affermare che ogni libertà, per essere giuridicamente piena, deve articolarsi in forme legali a garanzia di un equilibrio dinamico con gli altri diritti e valori costituzionali.

La nostra prima considerazione di merito risponde, perciò, alla domanda del perché si esprima questo forte interesse nell'indagare questo specifico profilo tematico, l'estensione della libertà di espressione anche alle piattaforme digitali con pretesa di copertura, quindi, delle opinioni generate e

15. E. Caterina parla, giustamente, di “obsolescenza normativa” al cospetto dell'evoluzione tecnologica in atto, nello scritto *La disciplina delle campagne elettorali tra obsolescenza normativa e innovazioni tecnologiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2025, pp. 29-53.

16. Il tema della responsabilità delle infrastrutture digitali ha già trovato in letteratura importanti teorizzazioni tematiche, fin dal pionieristico per quanto approfondito saggio di M. Gambini, *Le responsabilità civili dell'Internet service provider*, Editoriali Scientifiche Italiane, 2006, spec. pp. 227-392. Ma sulle questioni qui analizzate si veda, *infra*, a proposito dell'introduzione negli USA della Section 230 del *Communications Act* (1934, parte del *Communications Decency Act* del 1996).

diffuse mediante tecniche di *machine learning*¹⁷, creazione di falsi *account* e mediante l'utilizzo di *bots*, con l'obiettivo di rendere, come si dice oggi, *virali* contenuti informativi distorti e fuorvianti, ma fortemente idonei a generare mobilitazioni di massa e scelte politiche inconsapevolmente indotte da forme di comunicazione e informazione, appunto, non prodotte da attività di persone reali, ma di generazione algoritmica¹⁸. Per spiegarlo partirei da un recentissimo caso concreto, esemplare di tale approccio: l'adozione nel maggio 2025 di un importante documento da parte del Dipartimento di Stato degli USA¹⁹.

17. O. Pollicino, *Disinformazione e intelligenza artificiale: "a groovy kind of love"?*, in *Anuario di Diritto comparato e di Studi legislativi*, 2024, pp. 239-273. Riferiscono, al contrario, dell'utilizzo dell'IA quale potenziale strumento di contrasto alla disinformazione E. Musi, E.E. Garcia Aguilar, L. Federico, *Botlitica: A generative AI-based tool to assist journalists in navigating political propaganda campaigns*, in *Studies in Communication Sciences*, vol. 24, n. 1, 2024, pp. 161-169; F. Dietrich, *AI-based removal of hate speech from digital social networks: chances and risks for freedom of expression*, in *AI and Ethics*, n. 5, 2025, pp. 2943-2953. Uno degli elementi più problematici di quest'ultima dinamica è, però, rappresentato dalle conseguenze non conoscibili della moderazione algoritmica, che agisce mediante l'utilizzo di sistemi automatizzati per selezionare, classificare, filtrare, rimuovere – o promuovere – contenuti sulla base di criteri quantitativi e predittivi non trasparenti e non accessibili agli utenti. Sistemi che operano in base a modelli di intelligenza artificiale addestrati su insiemi di dati preesistenti, per i quali nessuno, salvo forse e fino a un certo momento i programmatori, è in condizione di rilevare la presenza attiva di *biases* sistemici, pregiudizi culturali o preferenze commerciali, culturali, politiche e ideologiche. Si v., ad es., le cautele espresse da I. Larraz, R. Salaverria, J. Serrano-Puche, *Fact-checking automation: an ethnographic approach to newsrooms*, in *Mediastudies*, vol. 15, n. 30, 2024, pp. 51-71; A. Ruffo, *I limiti dei K.P.I. nel contrasto alla disinformazione online e i rischi per lo Stato*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2025, pp. 547-563. L'aspetto più critico è dato dall'asimmetria informativa tra i gestori delle piattaforme e gli utenti: soltanto i primi dispongono di dati, codici e strutture decisionali, che sono riservate, mentre i secondi non ne possono conoscere le logiche, né hanno strumenti adeguati per contestare decisioni arbitrarie o discriminatorie. La mancanza di trasparenza algoritmica compromette la possibilità di esercitare un controllo democratico sulle forme di potere digitale, e in questo caso sì, pone davvero un problema di potenziale censura privata, di assenza di responsabilità giuridica degli operatori privati anche nelle ipotesi di gravi violazioni di diritti individuali. Sulle sfide *generate* dall'intelligenza artificiale, di recente, la ricca e ben informata analisi e le approfondite riflessioni di M. Fasan, *Intelligenza artificiale e costituzionalismo contemporaneo. Principi, diritti e modelli in prospettiva comparata*, Editoriale Scientifica, 2024.

18. Si veda l'interessante analisi empirica condotta nello studio S. Kumar, S. Sai, V. Chamola, A. Gaur, C. Agarwal, K. Huang, A. Hussain, *Peeping into the Future. Understanding and Combating Generative AI-Based Fake News*, in *Cognitive Computation*, vol. 17, n. 3, 2025, pp. 1-33. Sull'argomento, diffusamente, A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della "synthetic media technology" in tempo di tornate elettorali*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2024, pp. 577-619.

19. Mi riferisco al documento *The Need for Civilizational Allies in Europe*, il cui autore è S. Samson, US State Department, Senior Advisor for the Bureau for Democracy, Human Rights, and Labor (DRL), May, 27th 2025. Sulla nuova veste istituzionale e i nuovi compiti di tale Ufficio (DRL) si rinvia allo *statement* del Segretario di Stato M. Rubio, *A New State*

Il punto in questione, si è detto, è dunque costituito dal denunciato rischio che le attività di *content moderation*, se legalmente imposte alle piattaforme digitali, possano violare il *freedom of speech* di cui al I Emendamento alla Costituzione americana²⁰ inteso quindi quale diritto costituzionalmente protetto in capo alle *corporations* e alle infrastrutture digitali, non soltanto agli individui persone fisiche²¹.

A sorprendere è già il titolo di questo documento, espressione dell'indirizzo politico dell'Amministrazione americana: «*The Need for Civilizational Allies in Europe*», la richiesta di un'Europa, delle sue istituzioni, quali "alleati di civiltà" (*sic!*), da cui far conseguire soluzioni normative coerenti a questo stato di civilizzazione, evidentemente mancante, o recessiva, al di qua dell'Atlantico. Sorvolando sui riferimenti, continui, nell'agenda politica dell'Amministrazione Trump, alla rilevanza politica della protezione della *cristianità*, vera e propria matrice ideologica del nuovo orientamento politico che pare, pertanto, rinunciare al principio, se non di laicità, di pari-ordinazione nell'esercizio della libertà religiosa, nel documento si legge, quale premessa in fatto da cui muove la nuova strategia politica, che:

Across Europe, governments have weaponized political institutions against their own citizens and against our shared heritage. Far from strengthening democratic principles, Europe has devolved into a hotbed of digital censorship, mass migration, restrictions on religious freedom, and numerous other assaults on democratic self-

Department to Meet the Challenges of a New Era, US Department of State, April 22nd, 2025, <https://state.dept.substack.com/p/a-new-state-department-to-meet-the> (20 luglio 2025).

20. «Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press», corsivo aggiunto.

21. Sulla giurisprudenza USA riferibile al punto, vista dall'Europa, argomento su cui torneremo *infra*, intanto almeno E. Goldman, *Why Section 230 Is Better Than the First Amendment*, in *Notre Dame Law Review*, vol. 95, n. 33, 2019, pp. 33-46; R. Niro, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e coregolazione: note ricostruttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, pp. 1369-1391, ora in G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, 2023, pp. 245-269; O. Grandinetti, *Le piattaforme digitali come "poteri privati"*, cit., spec. 176-178; D. Zecca, L. Cianci, *Right to information, online speech and democratic political processes: a legal framework for Europe and beyond?*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Governance of/through Big Data*, vol. II, Roma, 2023, pp. 499-538; O. Pollicino, *The Transatlantic Dimension of the Judicial Protection of Fundamental Rights Online*, in *The Italian review of international and comparative law*, n. 1, 2021, pp. 277-310; Id., *General Report: Freedom of Speech and the Regulation of Fake News*, in Id. (eds.), *Freedom of Speech and the Regulation of Fake News*, Intersentia, 2023, pp. 1-37; G. De Gregorio, O. Pollicino, *The European Constitutional Way to Address Disinformation in the Age of Artificial Intelligence*, in *German Law Journal*, online, 2025, pp. 1-22, spec. p. 4 ss.; A. Lucarelli, *Nuovi mezzi di comunicazione, assetti imprenditoriali e soggettività politiche*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, pp. 101-142. Una lettura essenziale sulla questione è data dai saggi raccolti nel volume L.C. Bollinger, G.R. Stone (eds.) *Social Media, Freedom of Speech, and the Future of our Democracy*, Oxford University Press, 2022.

governance [...] In 2023, over 12,000 British citizens were arrested for online posts, including comments critical of Europe's migration crisis authorities deemed to be «grossly offensive» [...] The European Union's Digital Services Act, billed to protect children from harmful online content, is instead used in order to silence dissident voices through Orwellian content moderation. Independent regulators now police social media companies, including prominent American Subscribe platforms like X, and threaten immense fines for non-compliance with their strict speech regulations.

Alcune delle allusioni alle presunte violazioni delle libertà, condivise come comuni principi di civiltà, tra Europa e Stati Uniti sono facilmente riconducibili a specifici, recenti, episodi di interventi istituzionali a protezione di persone, diritti di libertà e beni costituzionali, come vedremo tra un momento. A inquietare è il dato politico della declinazione di queste prese di posizione, in difesa della libertà di condurre a effetto la propria agenda politica a opera di partiti o leader politici estremisti, quali l'*AfD* in Germania, Marine Le Pen in Francia, o le scelte di politiche pubbliche ispirate da «Christian Nations», quali l'Ungheria e la Romania²². Così il documento continua affermando che

The suppression of speech, facilitation of mass migration, targeting of religious expression, and undermining of electoral choice threatens the very foundation of the transatlantic partnership [...] Secretary Rubio has made clear that the State Department will always act in America's national interest. Europe's democratic backsliding not only impacts European citizens but increasingly affects American security and economic ties, along with the free speech rights of American citizens and companies [...]

Qui i riferimenti ai fatti concreti sono più che evidenti. In primo luogo la denuncia delle pratiche di c.d. «digital censorship», chiara allusione alla disciplina normativa dell'UE (GDPR e DSA in particolare) – sulla cui rilevanza riferiremo in seguito – in particolare con riferimento alla materia della *content moderation*. L'espressione utilizzata nel provvedimento richiamato rende da subito chiaro il giudizio di assimilazione della regolazione pubblica delle comunicazioni digitali alla *censura*. Ma ciò non basta, perché questo approccio «liberticida», così si legge, sarebbe funzionale alla promozione di «mass migration, restrictions on religious freedom, and numerous other assaults on democratic self-governance». Qui l'obiettivo polemico è rappresentato dalle

22. In quest'ultimo caso è evidente il riferimento alla recente decisione della Corte costituzionale rumena di annullare le elezioni presidenziali, episodio sul quale riferisce analiticamente L. Blumetti, *Disinformazione online e correttezza del procedimento elettorale: qualche considerazione a margine della sentenza della Corte costituzionale della Romania n. 32 del 2024*, pubblicato in questo stesso volume.

azioni di regolazione e moderazione dei contenuti, in base alla normativa europea, che tentano di contrastare le campagne di disinformazione xenofobe, gli eccessi violenti delle azioni degli attivisti antiabortisti, spesso sfociati in attacchi violenti nei confronti di singole donne e di ambulatori e ospedali²³; mentre i lamentati “assalti” nei confronti dei movimenti di *self-government* da parte delle istituzioni di singoli Stati-membri costituiscono una denuncia, che è ad un tempo una forma indiretta di istigazione, delle politiche di contrasto delle pratiche di violenza politica che spesso accompagnano le attività di manifestazione pubblica dei movimenti più estremisti.

Ad esempio, l'espresso richiamo agli arresti di massa operati nel Regno Unito nel 2023²⁴, rappresentano una critica polemica alla reazione delle forze dell'ordine in occasione di un vero e proprio assalto al migrante, con tentativi di linciaggi, dovuti alla agitazione di grandi masse di estremisti politici mediante la diffusione della falsa notizia che uno straniero irregolare fosse il responsabile dell'assassinio, evento realmente accaduto e davvero efferato, di tre bambine partecipanti ad una festa celebrativa di una nota *pop star*. Gli inquirenti dimostrarono, senza esito sulle violenze, che il responsabile non fosse in realtà né un immigrato clandestino, né addirittura uno straniero, ma un cittadino del Regno Unito²⁵. Questo non placò gli animi della folla istigata mediante la diffusione virale di messaggi dal contenuto falso, frutto di un vero e proprio *message bombing*, prodotto da *bots* e falsi *account* per promuovere e sostenere una violenta “caccia allo straniero”²⁶.

23. Non si tratta, in effetti, purtroppo di un'evenienza rara, v. ad es. l'interessante studio di S.F. Colb, M.C. Dorf, *Beating Hearts. Abortion and Animal Rights*, Columbia University Press, 2016, spec. pp. 1-10, 165-182.

24. In realtà si ritiene che il riferimento vada a vicende accadute l'anno successivo, nel 2024, su cui v. *infra*.

25. Per la cronaca della vicenda rinvio alla stampa quotidiana dell'epoca, ad esempio B. Quinn, D. Milmo, *How TikTok bots and AI have powered a resurgence in UK far-right violence*, in *The Guardian*, 2 agosto 2024, «Experts warn growth of extremist influencers and 'micro-donations' could create even bigger wave of unrest», <https://www.theguardian.com/politics/article/2024/aug/02/how-tiktok-bots-and-ai-have-powered-a-resurgence-in-uk-far-right-violence> (ultimo accesso il 12 gennaio 2026).

26. Si contano numerosi, importanti precedenti della diffusione di *fake news*, spesso nella forma apparente di informazione giornalistica, con l'intento di agitare le folle a compiere atti di violenza verso immigrati. Riferimenti utili, ad esempio, in M.C. Dorf, S.G. Tarrow, *Stings and Scams. "Fake News," the First Amendment, and the new Activist Journalism*, in *Journal of Constitutional Law*, vol. 20, n. 1, 2017, pp. 1-32; W. Lance Bennett, S. Livingstone, *The disinformation order. Disruptive communication and the decline of democratic institutions*, in *European Journal of Communication*, vol. 33, n. 2, 2018, pp. 122-139; M. Scott, O. Herrero, *French far-right parties target voters with AI ahead of vote. The country's National Rally and Reconquest political parties have used the tech to promote divisive messages about migration and the EU*, in *Politico.eu*, 4 luglio 2025, che espressamente riferiscono che «Both French far-right parties, including the National Rally openly admitted to using widespread images and videos created via artificial intelligence».

Il riferimento all'applicazione delle disposizioni del *DSA* per la regolazione dei contenuti della piattaforma "X" di Elon Musk, infine, non ha bisogno di commenti chiarificatori, sono richiami diretti a una specifica vicenda, legata all'attività di contrasto alla disinformazione condotta dalla Commissione europea in applicazione della disciplina di cui al *DSA*, questione sulla quale riferiremo più avanti²⁷. Qui assume chiara evidenza, pertanto, come la questione di cui ragioniamo, vale a dire la protezione dei diritti individuali – e addirittura della vita e della incolumità delle persone, nonché delle loro case e dei loro beni – dalle distorsive conseguenze dell'utilizzo spregiudicato della comunicazione digitale, protezione che muove dai primi approcci normativi di *content moderation*, nell'interpretazione politicamente orientata che si va affermando oltre oceano assume invece la diversa qualificazione giuridica di «strategy of censorship, demonization, and bureaucratic weaponization [...] in the name of a decadent governing class afraid of its own people»²⁸. Ultimi singulti di «una classe politica e di governo in piena decadenza [...] la civiltà europea [...], impaurita dal proprio stesso popolo».

3. La tensione tra libertà di manifestazione del pensiero e integrità dello spazio pubblico digitale. Disinformazione, discorso d'odio e attacchi alla democrazia

Questa reazione politica, che come vedremo ha radici qualificate nella stessa giurisprudenza della Corte Suprema, fatti salvi i toni polemici e il tenore bellicoso delle dichiarazioni, ha un immediato precedente già nell'*Executive Order* adottato dal Presidente Trump il 20 gennaio 2025, proprio all'indomani del suo insediamento, dal titolo «*Restoring Freedom of Speech*

27. Proprio in riferimento al *DSA*, per una buona panoramica delle questioni legate alla disinformazione online e ai conseguenti effetti sulla qualità della democrazia e della partecipazione ai processi elettorali si veda il *Report* di S. Calabrese, O. Reich, H. Tilsch, *Identifying, analysing, assessing and mitigating potential negative effects on civic discourse and electoral processes*, European Partnership for Democracy (www.epd.eu, portale al quale si rinvia per ulteriori diverse analisi in argomento) and Brussels con Civil Liberties Union for Europe, gennaio 2024, consultabile all'indirizzo [web https://dq4n3btxmrc9.cloudfront.net/files/mpdgy5/DSA_Risk_Analysis_LibertiesxEPDfin.pdf](https://dq4n3btxmrc9.cloudfront.net/files/mpdgy5/DSA_Risk_Analysis_LibertiesxEPDfin.pdf) (ultimo accesso il 25 agosto 2025) nonché il successivo documento di S. Calabrese, O. Reich, *Civic Discourse and Electoral Processes in the Risk Assessment and Mitigation Measures Reports under the Digital Services Act*, European Partnership for Democracy and Bruxelles con Civil Liberties Union for Europe, Brussels, marzo 2025, reperibile all'indirizzo [web https://epd.eu/content/uploads/2025/03/DSA-Paper-interactive-v41.pdf](https://epd.eu/content/uploads/2025/03/DSA-Paper-interactive-v41.pdf) (ultimo accesso il 25 agosto 2025).

28. Tutte le citazioni riportate sono tratte dal richiamato Documento del Dipartimento di Stato del 27 maggio 2025. Corsivo nostro.

and Ending federal Censorship». Anche qui vale la pena richiamare alcune formule del relativo contenuto:

The First Amendment to the United States Constitution, an amendment essential to the success of our Republic, enshrines the right of the American people to speak freely in the public square without Government interference. Over the last 4 years, the previous administration trampled free speech rights by censoring Americans' speech on online platforms, often by exerting substantial coercive pressure on third parties, such as social media companies, to moderate, deplatform, or otherwise suppress speech that the Federal Government did not approve. Under the guise of combatting "misinformation," "disinformation," and "malinformation," the Federal Government infringed on the constitutionally protected speech rights of American citizens across the United States in a manner that advanced the Government's preferred narrative about significant matters of public debate. *Government censorship of speech is intolerable in a free society*²⁹.

Come si vede il Governo degli Stati Uniti, già in questa sede, ha proceduto assimilando le pratiche, giuridicamente conformate, di *content moderation* vigenti, ad una vera e propria operazione di censura governativa, imputando ovviamente la responsabilità della stessa alla precedente amministrazione. L'obiettivo politico immediato, da perseguire mediante l'attuazione delle politiche disciplinate in maniera articolata nella successiva Sezione dell'atto³⁰, sono quindi lapidariamente riassunte nella formula, di cui alla terza Sezione:

Ending Censorship of Protected Speech. (a) No Federal department, agency, entity, officer, employee, or agent may act or use any Federal resources in a manner contrary to section 2 of this order³¹.

Del resto il mutamento istituzionale in atto aveva già avuto importanti conseguenze pratiche in relazione al regime di autodisciplina delle procedure di *content moderation* adottate dalle stesse piattaforme digitali, con l'obiettivo originario di adeguarsi alle prescrizioni legislative vigenti. Così,

29. Section 1. *Purpose*, corsivo nel testo aggiunto.

30. Il provvedimento prosegue quindi, nella Section 2, con la declinazione della conseguente *Policy*. «It is the policy of the United States to: (a) secure the right of the American people to engage in constitutionally protected speech; (b) ensure that no Federal Government officer, employee, or agent engages in or facilitates any conduct that would unconstitutionally abridge the free speech of any American citizen; (c) ensure that no taxpayer resources are used to engage in or facilitate any conduct that would unconstitutionally abridge the free speech of any American citizen; and (d) identify and take appropriate action to correct past misconduct by the Federal Government related to censorship of protected speech».

31. Section 3.

ad esempio, riferisce Jeffrey Howard³² che il CEO di Meta, Mark Zuckerberg, in un *post* del 7 gennaio 2025, aveva dichiarato di voler interrompere tali forme di controllo interno al sistema digitale dell'infrastruttura³³. Nel suo commento alla decisione di Meta, Howard riferisce, infatti, che «Zuckerberg defended the changes on ethical grounds, arguing that *in seeking to strike the balance between protecting free speech and preventing harm, Meta had gotten the balance wrong by suppressing too much content*»³⁴ così ribadendo la rilevata sovrapposizione oppositiva tra *content moderation* e censura³⁵.

E, guarda caso, i profili tematici che a giudizio della piattaforma avevano subito un'eccessiva restrizione asseritamente *censoria* nell'implementazione delle forme di controllo interno sui contenuti delle comunicazioni digitali – senza riferimenti alla circostanza che si trattasse, nella maggior parte dei casi, di procedure algoritmiche di diffusione di disinformazione – riguardavano proprio pratiche di *hate speech* in tema di immigrazione³⁶, discriminazione di genere, di identità e di orientamento sessuale, etc., così interrompendo ogni forma di cautela a protezione dei diritti dei soggetti deboli e di lotta alla disinformazione deliberata³⁷. Ebbene, riferisce Howard,

32. *Content Moderation Makeover: Meta's Changes Are a Mixed Bag*, in *Public Ethics. Expert analysis of ethical issues in the news*, 29 gennaio 2025 (ultimo accesso il 23 luglio 2025).

33. «Zuckerberg posted an announcement spelling out a series of changes to his company's content policies, which apply to users' posts on Facebook, Instagram, and Threads», *op. loc. ult. cit.*

34. *Op. loc. ult. cit.*, corsivo aggiunto.

35. Un'articolata e completa analisi del fenomeno in discussione è condotta, assai criticamente, nel breve ma denso, contributo di A.M. Dershowitz, *America's New Censors*, in *Horizons. Journal of International Relations and Sustainable Development*, n. 19, 2021, pp. 202-221.

36. La rilevanza del fenomeno di sollecitazione all'odio in tema di immigrazione emerge, del resto, con facilità dalle indagini empiriche, come dimostra lo studio di F. Pradel, *Influence of hate speech about refugees in search algorithms on political attitudes. An online experiment*, in *New Media & Society*, vol. 27, n. 8, 2025, pp. 4865-4890. Per un'indagine comparata sulla nozione di istigazione all'odio nella giurisprudenza americana, nell'ordinamento e nella giurisprudenza delle corti internazionali, interessanti considerazioni in S.H. Cleveland, *Hate Speech at Home and Abroad*, in L.C. Bollinger, G.R. Stone (eds.) *Social Media, Freedom of Speech*, cit., pp. 210-231.

37. «Meta has partly relaxed its policy on hate speech; some content concerning immigration, gender, gender identity, and sexual orientation that is currently removed will be permitted [...] Meta is partially eliminating its current fact-checking program for misinformation [...]. For several years Meta has worked with a range of external partners to label false content — particularly clear hoaxes that have no basis in fact. Of course, given how much false content exists, such a system will only ever label a fraction of it, focused on the most viral content», *op. loc. ult. cit.*, al quale si rinvia anche per una più dettagliata ricostruzione degli strumenti in uso, da parte della stessa piattaforma e di alcuni soggetti esterni suoi partner, proprio a questi fini.

This program, which Zuckerberg once rightly told Congress is “industry-leading,” will be dismantled — albeit, for now, only in the United States. In its place will be a system of “community notes” similar to the one in operation on Elon Musk’s X platform, in which posts will be labelled false and misleading only if a sufficiently large and diverse cross-section of users themselves flag them as such”³⁸.

Questo stato di cose non può, naturalmente, non produrre conseguenze su quel vantaggio regolatorio che fino a un certo punto aveva fatto immaginare che l’Unione europea stesse acquisendo una vera e propria *leadership* globale in relazione al progetto di regolamentazione giuridica del sistema dell’economia digitale in genere e, per quanto qui di interesse, con riferimento agli eccessi più deleteri della comunicazione digitale malevola e incontrollata. A questo fenomeno si è spesso fatto allusione con l’espressione “The Brussels Effect”, dal titolo di un celebre saggio di Anu Bradford³⁹, espressione che assume il significato della presa d’atto che la “*EU Became a Global Regulatory Power*” mediante la disciplina unilaterale della concorrenza sui mercati digitali, fino a riuscire ad approvare e imporre la normativa vincolante di cui ai richiamanti Regolamenti *DMA* e *DSA*, appunto partendo dalla protezione dei diritti individuali, dei cittadini e dei consumatori, come più avanti vedremo. Come conseguenza di questo approccio regolatorio, in effetti, nella raccolta, elaborazione, utilizzo e trattamento, sfruttamento dei dati, le *digital platforms* hanno cominciato a uniformare l’organizzazione dei propri servizi e moduli amministrativi, la disciplina interna delle attività di *content moderation* e le proprie procedure, prima ad un Codice di condotta da esse sottoscritto con la Commissione già dal 2022 (v. *infra*); poi con la regolazione legislativa europea, a partire dal *GDPR* e dal *DSA*. Ci si riferisce, ad esempio, all’uniformazione delle pratiche di protezione dei diritti riconducibili alla *privacy* e alle *data protection policies*, così come alla disciplina uniforme in materia di *hate speech*.

Un altro testo fondamentale, per la comparazione e la segnalazione delle fondamentali differenze tra i due sistemi di approccio regolatorio, quello europeo continentale e quello statunitense, è il libro di Tom Wheeler, ex Presidente della *US Federal Communications Commission*, dal titolo *Techlash. Who makes the rules in the digital gilded age*⁴⁰. In esso si guarda con

38. *Op. loc. ult. cit.* Sull’argomento, di interesse, l’analisi di A.J. Golia, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e costituzionalizzazione degli spazi digitali. Osservazioni sulla giurisprudenza dell’Oversight Board*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023, pp. 595-619.

39. Si tratta del notissimo saggio di Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020, che, oltre all’economia digitale, guarda ai temi della regolazione dei mercati e della tutela dei consumatori in genere, della tutela della salute e della protezione dell’ambiente.

40. Washington, 2023, in cui le grandi piattaforme digitali di oggi vengono paragonate,

interesse alla c.d. regolazione *ex ante* del sistema dell'economia digitale da parte dell'UE, a partire dal DMA, ricordando come però le piattaforme non si prestino a una regolamentazione mutuata da quella delle infrastrutture industriali tradizionali. A esse non è possibile, ad esempio, applicare le fattispecie *antitrust* classiche, quali l'abuso di posizione dominante o il divieto di intese o cartelli. Per tacere delle concentrazioni, che in questo sistema sono genetiche degli stessi mercati⁴¹. Il saggio orienta, pertanto, l'analisi verso ipotesi di c.d. "co-regolazione", sottoposta quindi alla vigilanza di un'apposita *authority*. Esemplare la considerazione che se, in passato, lo scoglio del I emendamento alla Costituzione USA era stato superato per il sistema radiotelevisivo, ammettendo una regolazione pubblica del settore nel rispetto dei dettami della *freedom of speech clause*, in riferimento all'esperienza digitale un simile approccio è tuttora da immaginare, impostare, e testare⁴².

Questa profonda differenza di regime, tra Stati uniti e Unione europea⁴³, senza tacere della Cina⁴⁴, è infatti divenuta centrale nella successiva riflessione di Anu Bradford. Nel suo più recente saggio⁴⁵ l'autrice chiaramente contrappone, proprio come impianto di metodo della propria ana-

quanto a capacità trasformativa dell'esperienza giuridica di conformazione dei mercati, ai colossi industriali e finanziari dell'epoca di Rockefeller, Vanderbilt e Morgan.

41. Rinvio all'acuta analisi di L. Ammannati, *Regolare o non-regolare, ovvero l'economia digitale fra "Scilla e Cariddi"*, in L. Ammannati, R. Cafari Panico (a cura di), *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Giappichelli, 2018, pp. 101-116, nonché ai saggi di cui al volume A. Canepa, G.L. Greco, U. Minneci (a cura di), *Algoritmi, Big Data, piattaforme digitali. La regolazione dei mercati in trasformazione*, Giappichelli, 2021; A. Licastro, *Facebook è un monopolio? Spunti di riflessione a partire dal caso FTC v. Facebook*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2022, pp. 338-365.

42. Pur non mancando, come è ovvio, importanti riflessioni sull'argomento. Si v., ad es., M. Hong, *Regulating hate speech and disinformation online while protecting freedom of speech as an equal and positive right – comparing Germany, Europe and the United States*, in *Journal of Media Law*, vol. 14, n.1, 2022, pp. 76-96; D. Keller, *Platform Transparency and the First Amendment*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 4, n. 1, 2023, pp. 1-86; E. Psychogiopoulou, *The Fight Against Digital Hate Speech: Disentangling the EU's Regulatory Approach and Hurdles*, in *German Law Journal*, vol. 25, 2024, pp. 1182-1196.

43. Di recente, sull'argomento, A. Lucarelli, *Nuovi mezzi di comunicazione, assetti imprenditoriali e soggettività politiche*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, pp. 101-142; M. Manetti, *Alla ricostruzione della sfera pubblica*, *ibidem*, pp. 305-336.

44. Nella prospettiva comparata si v., ancora, M. Chung, J. Wihbey, *Social media regulation, third-person effect, and public views. A comparative study of the United States, the United Kingdom, South Korea, and Mexico*, in *New Media & Society*, vol. 26, issue 8, 2024, pp. 4534-4553; B. Chakravorti, J.P. Trachtman (eds.), *Defeating Disinformation. Digital platform responsibility, regulation and content moderation on the global technological commons*, 2025.

45. *Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology*, Oxford University Press, 2023, chiaro seguito al precedente studio dal provocatorio titolo *The Brussels Effect*, cit.

lisi, «The American Market-Driven Regulatory Model» a «The European Rights-Driven Regulatory Model», stigmatizzando in poche parole che descrivono i due approcci le profonde differenze di cui stiamo discutendo in queste pagine. Un confronto tra modelli di regolazione – che non è soltanto diversità di disciplina legislativa, riguardando anche le radicali distinzioni culturali tra i due sistemi a confronto – che inducono la studiosa, e chiunque intenda affrontare le dicotomie profonde tra i due ambienti gius-politici, a scegliere un approccio valutativo-normativo, per considerare la disciplina della regolazione dei mercati digitali, o nel contesto di principi di libertà individuale, che ne orientino i contenuti in chiave di controllo e vigilanza pubbliche. O, in tutt'altra direzione, in un quadro di supremazia dei giganti economici, a favore dei quali soprattutto declinare quindi l'idea di libertà come *liberazione* da ogni forma di disciplina giuspubblicistica delle attività economiche e dei contenuti della comunicazione digitale, quale che ne sia la matrice. Non si esclude, ovviamente, e lo si intuisce già dal titolo stesso dell'opera, una attenta riflessione sulla sottostante guerra per la supremazia tecnologica a livello globale, tanto da prendere in esame anche il modello dirigista cinese; ma per i nostri interessi la prospettiva di riflessione è molto ben sintetizzata dal titolo stesso del capitolo 6 del volume, «When Rights, Markets, and Security Collide»⁴⁶. Una questione di bilanciamento tra opposte, se non inconciliabili, esigenze, tra garanzia dei diritti dei singoli, libertà nei mercati e questioni di sicurezza nazionale, per comprendere in questa ultima dimensione anche una versione contemporanea di rinnovati approcci protezionistici.

Ma le questioni geopolitiche generate dalla competizione tra questi modelli di regolazione, che appaiono reciprocamente incompatibili, o almeno di difficile assimilazione, verrà però qui lasciata sullo sfondo. Del resto l'approccio di questa letteratura è tradito dallo stesso utilizzo, fin dal titolo, del concetto di “Impero”, che riecheggia nella stessa declinazione tematica dei capitoli dedicati specificamente a ciascuno dei tre modelli, ai quali si rinvia: a) *The Waning Global Influence of American Techno-Libertarianism*⁴⁷; b) *Exporting China's Digital Authoritarianism through Infrastructure*⁴⁸; c) *Globalizing European Digital Rights through Regulatory Power*⁴⁹.

46. «The US-EU Regulatory Battles», pp. 252-290.

47. Ivi, pp. 292-329, declino oggi messo in discussione da quanto richiamato in precedenza, oltre alla resa delle decisioni della Corte suprema che analizzeremo *infra*.

48. Ivi, pp. 330-368.

49. Ivi, pp. 369-410, anche qui, come subito a seguire nel testo, con qualche dubbio circa la tenuta di questa prospettiva, almeno nella versione più radicale.

Un confronto, divenuto conflitto, tanto da indurre a mettere in discussione la stessa linearità delle distinzioni di approccio⁵⁰, almeno nella loro espressione più netta:

As the EU has faced mounting geopolitical challenges, the Brussels effect has remained a key pillar of its global power. And behind this power also lies Europe's normative appeal: unlike the Chinese model of statist regulation or the traditional American model of deregulatory market capitalism, the EU's regulatory approach puts the rights of citizens first. EU regulations in areas such as data privacy, content moderation, environmental protection, and product safety have therefore become a template that many governments around the world emulate, benefiting countless people who never set foot on European soil. And yet today, the EU seems poised to trade away its leverage as a global regulatory superpower. In January⁵¹, Meta's founder, Mark Zuckerberg, appealed to the Trump administration to pressure Europe to loosen its regulations on U.S. tech firms, likening Brussels' antitrust fines to tariffs on American companies. According to Zuckerberg, the EU was "screwing with" U.S. industry. Subsequent media reports suggested the EU was thinking of shelving probes into Apple, Google, and Meta in response to threats from the Trump administration.

Ma al di là delle attuali contingenze politiche, o dei conflitti in atto nella politica commerciale su sfera globale, il nostro argomento resta valido nella sua posizione di principio: la moderazione dei contenuti non può essere interpretata esclusivamente come una restrizione della libertà, senz'altro non come ostacolo alla liberazione delle piattaforme – quali infrastrutture industriali – da qualsivoglia vincolo giuridico; deve piuttosto poter essere riconosciuta, soprattutto nel contesto di un sistema di poteri privati dall'immenso potenziale finanziario e giuridicamente conformativo dell'esistente economico e istituzionale, quale strumento necessario per la salvaguardia attiva dei diritti fondamentali individuali. Soprattutto in ambienti comunicativi digitali che l'esperienza storica recente ha già confermato come sistemicamente soggetti a processi disinformativi epidemici, a pratiche diffusive di odio online⁵² e a processi volontariamente guidati di manipolazione algoritmica della veridicità dei fatti e delle notizie e, quindi, del consenso.

50. Così A. Bradford, R.D. Kelemen, T. Pavone in un recente articolo dal significativo titolo *Europe Could Lose What Makes It Great. U.S. Pressure and Domestic Rancor Threaten the EU's Regulatory Superpower*, in *Foreign Affairs*, 21 aprile 2025. Ma v., altresì, A.Z. Huq, 'Digital Constitutionalism' and 'American' Constitutionalism. *Divided by a Common Tongue?*, in G. De Gregorio, O. Pollicino, P. Valcke (eds.), *The Oxford Handbook of Digital Constitutionalism*, cit., pp. 1-14 (printed online).

51. 2025, *ndr.*

52. Si veda il contributo di G. Di Cosimo, *Campagne elettorali nel sistema digitale e discorsi d'odio*, in questo stesso volume.

3.1. *Segue: la contro-narrazione statunitense e il Digital Services Act come “strumento di censura politica”*

Una delle caratteristiche di maggior momento del tempo presente è data dalla evidente cattura delle istituzioni democratiche a opera di istanze politiche votate alla manipolazione di senso nell'utilizzo delle categorie costituzionalistiche e nella riqualificazione di dati e concetti giuridici, rielaborati e distorti in base all'ideologia dominante. Come sappiamo questa esperienza, al pari della confusione tra consenso popolare nei confronti del regime dominante e democrazia⁵³, non nuova e non esclusiva di alcune parti del mondo, ha da tempo cominciato a contaminare il linguaggio e le narrazioni delle istituzioni rappresentative anche di quegli ordinamenti tradizionalmente – se non addirittura consustanzialmente, e fin dalle origini – ispirati, e ispiratori essi stessi, dei principi e dei valori dello stato di diritto⁵⁴. In questa sede, però, non possiamo approfondire lo studio di questa fenomenologia gius-politica – così come dell'uso storico della propaganda⁵⁵ politica al fine di sostenere la caduta di regimi democratici in favore di sistemi autoritari o addirittura totalitari – e pertanto non possiamo che limitarci ad alludere a essa, lasciando pertanto ad altre sedi e a futuri processi di analisi la riconduzione di quanto oggi emergente nel sistema politico globale nel contesto dei suoi precedenti storici appropriati; oltre che a evocare gli elementi plausibili di continuità, e/o delle differenze, con i più importanti e noti tra questi precedenti storici⁵⁶.

53. Ne ho riflettuto ne *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in F. Bilancia, F.M. Di Scullo, A. Gianelli, M.P. Paternò, F. Rimoli, G.M. Salerno, *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 135-173, spec. 158-168.

54. M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, 2023, spec. pp. 53-70, 98-111, 233-261, per un ritorno alla concettualizzazione dello «stato di diritto costituzionale» nel contemporaneo. Sulla nozione di “democrazia costituzionale”, almeno L. Carlassare, *Costituzionalismo e democrazia nella alterazione degli equilibri*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Giappichelli, 2005, pp. 561-579, nonché Ea., *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2006, pp. 1-40; e i diversi saggi ripubblicati in G. Ferrara, *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Editoriale Scientifica, 2020; nonché Id., *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Feltrinelli Editore, 2006, spec. pp. 205-249.

55. E della pubblicità in senso più ampio. Imprescindibile il richiamo alla riflessione di G. Anders, nei due saggi dal titolo *L'uomo è antiquato*. vol. 1, *Considerazioni sull'anima nell'epoca della seconda rivoluzione industriale*, (1956) tr. it., Bollati Boringhieri, 2007; e *L'uomo è antiquato*, vol. 2, *Sulla distruzione della vita nell'epoca della terza rivoluzione industriale* (1980), tr. it., Bollati Boringhieri, 2007. Sulla *pubblicità* (e la propaganda, aggiungiamo noi) quali proiezioni del potere capitalistico («ancella e vessillifera»), M. Fortunato, *Tre frasi del padre. Il potere – L'io – La malinconia*, La nave di Teseo, 2022, pp. 85 s.

56. Assumendo quali veri e propri manuali di tale propaganda, strumentalmente costruita sull'odio razziale, il nazionalismo, l'etnocentrismo e la discriminazione quali tecniche di ecci-

L'avvento dei totalitarismi del '900 in Europa, in effetti, ha trovato importanti sponde in fatti ed eventi determinanti molto rilevanti e differenti tra loro, per quanto interconnessi; dalla caduta dei regimi imperiali seguita alla Grande Guerra; alla crisi di effettività dei regimi liberali e alla caduta di fiducia popolare nei confronti della liberal-democrazia come ideologia e come metodo di governo, e delle sue istituzioni (*in primis* il parlamentarismo); fino alla paura di derive rivoluzionarie sul modello dell'ottobre '17 (si pensi alla crisi della Repubblica di Weimar). Un vero e proprio salto di regime complessivamente agevolato dall'inesorabile scivolamento lungo il piano inclinato di una crisi di rappresentazione dell'egemonia politica spinta da fortissime pressioni *dis-ordinanti*. Quel che si vuole evitare, usando appunto soltanto qualche allusione come proposta per future riflessioni, anche perché non è nostra intenzione praticare previsioni sul futuro politico globale, è di portare a sintesi questi confronti. Non riteniamo ancora possibile una comparazione diretta tra l'oggi e quei precedenti alla ricerca di elementi di continuità, in particolare in riferimento alla resa dei regimi costituzionali messi in tensione da ideologie e concrete politiche di delegittimazione delle forme legali costituzionali vigenti, quando non addirittura di attacco diretto e di sabotaggio delle istituzioni democratiche e, con esse, di quelle di garanzia costituzionale.

Però è indubitabile che l'approccio della sottostante cultura giuridica e istituzionale è similmente orientato a sostenere atteggiamenti diretti, e azioni politiche concrete, deliberatamente indirizzate contro ogni possibile

tazione del sentimento popolare e del senso comune a sostegno di veri e propri atti di violenza e di politica attiva conseguenti, gli scritti di Carl Schmitt sulla teoria del *nemico*, per restare sul piano della politologia (mi riferisco ai noti saggi del 1932 e del 1938, tradotti e raccolti nel volume *Le categorie del 'politico'*, a cura di G. Miglio, P. Schiera, il Mulino, 1972), ma senza trattenere il pudore di ricordare quanto rilevanti tali chiavi di lettura fossero ritenute dalla dottrina nazionalsocialista, per così dire, di prima mano (Id., nei saggi raccolti e tradotti da D. Cantimori con il titolo *Principi politici del nazionalsocialismo*, Sansoni, 1935). Esemplare, sull'argomento, la riflessione critica di G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Laterza, 2005. Ma si v. quanto polemicamente elaborato direttamente da Adolf Hitler, nel celebre *pamphlet* intitolato *Mein Kampf* (1925-1926), ora in tr. it, G. Galli (a cura e con un'Introduzione di), *Il "Mein Kampf" di Adolf Hitler*, Kaos, 2006, vero e proprio manuale teorico-pratico di propaganda politica ispirato dall'intento di eccitare il sentimento popolare al razzismo, all'antisemitismo e alla violenza (ne furono stampati e venduti milioni di esemplari, tra 6 e 10, secondo gli storici. Si v. quanto riportato da K.P. Fischer, J. Fest, J.J. Chevallier, W.L. Shirer, I. Kershaw, *ivi*, pp. 33-42). Questi riferimenti storici riguardano un fenomeno reale, del tutto da distinguere rispetto all'apparente evidenza empirica di quanto spesso, nella sfera digitale, il linguaggio estremista conduca prima o poi ad analogie con il Nazismo. Così G. Fariello, D. Jemielniak, A. Sulkowski, *Does Godwin's law (rule of Nazi analogies) apply in observable reality? An empirical study of selected words in 199 million Reddit posts*, in *new media & society*, vol. 26(1), 2024, pp. 389-404.

limitazione legale delle forme più estremizzate di propaganda di massa, così come sta oggi emergendo in alcuni ambienti politico-istituzionali e realtà nazionali; comunicazione politica oggettivamente *irresponsabile* in quanto essenzialmente anonima e fondata, come nei precedenti richiamati, su posizioni radicalmente razziste e xenofobe, su falsificazioni di eventi e fatti concreti, sull'odio e la considerazione dell'*altro*⁵⁷ quale diverso e *nemico* della società, e così via; tale approccio è innegabilmente simile, salve le forme della comunicazione dovute alla evoluzione tecnologica, ai precedenti evocati. E la vicenda in esame, come da subito vedremo in continuità con quanto ricordato nel precedente paragrafo, offre diversi spunti utili in tal senso. Mi limiterei a richiamare, per tutti, gli elementi essenziali e i *topoi* classici che muovendo dalle politiche di dis-informazione e di manipolazione delle forme di comunicazione di massa si fondano, ad esempio, sulla discriminazione razziale allo scopo di sostenere politiche e azioni popolari anche violente nei confronti degli stranieri e degli appartenenti a minoranze etniche o nazionali⁵⁸.

57. Si vedano, peraltro, le già risalenti considerazioni di sintesi emergenti dai saggi pubblicati dal *Progetto Polis* nel volume F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, F. Rimoli (a cura di), *Paura dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, Carocci Editore, 2008.

58. Come è noto, su questa linea di analisi, un recente precedente è rappresentato dal genocidio occorso in Rwanda nel 1994 nei confronti dell'etnia Tutsi a opera del sedicente *Hutu Power*. Le evidenze storiche più significative sono state oggetto di accertamento del Tribunale Penale Internazionale per il Rwanda istituito nel 1994 dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Di interesse, per quanto qui oggetto di analisi, il ruolo essenziale della propaganda e dell'incitazione alla violenza omicida mobilitata da appositi strumenti mediatici creati *ad hoc*, quali "Radio Machete", la "Radio Televisione Libera delle Mille Colline", attivata e utilizzata per il coordinamento sistematico e l'incitamento degli Hutu a "completare il lavoro" di sterminio degli "scarafaggi Tutsi" (le espressioni virgolettate sono divenute purtroppo patrimonio comune nella ricostruzione storica di quegli eventi). Ma analoga esperienza fu vissuta, ancora, in Italia, per opera della propaganda razziale (razzista), a partire dalla sua stessa codificazione negli anni '30 del Novecento con la pubblicazione del *Manifesto degli scienziati razzisti*, meglio noto come "Manifesto della razza", «pubblicato con il titolo *Il fascismo e i problemi della razza*, il 14 luglio 1938 su *Il Giornale d'Italia*» [https://www.treccani.it/enciclopedia/manifesto-della-razza_\(Dizionario-di-Storia\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/manifesto-della-razza_(Dizionario-di-Storia)/)). Di lì mosse poi la pubblicazione di una rivista, intitolata *La difesa della razza*. Questi strumenti di comunicazione politica, poi più e più volte amplificati del regime fascista al potere nel colpevole silenzio del Re, costituirono il veicolo propagandistico principale per sostenere la giustizia politica delle infami leggi razziali dello stesso anno (tutte le fasi evolutive del fascismo in Italia sono esemplarmente ricostruite nel saggio di E. Gentile, *La Storia del fascismo*, Editori Laterza, 2022. Sulla centralità del razzismo nella ideologia razzista, diffusamente, ma spec., pp. 372-373, 387-388, 646-661, 1024-1030, 1093-1130, 1214-1217). A seguito delle citazioni di cui *supra* in relazione alla propaganda del regime nazista, non è necessario aggiungere altro in merito alla evocazione di quella a sua volta terribile esperienza.

Ma la storia contemporanea presenta, purtroppo, un florilegio di *pogrom* nei confronti di ebrei, musulmani, armeni, palestinesi e altre minoranze (si pensi ai massacri di Sabra e Chatila, campi-profughi palestinesi in Libano, 1982; e alla strage di Srebrenica ai danni di bambini,

Lo spunto viene dato, oggi, dalla ricostruzione del tenore normativo letterale e dei fini politici del *Digital Services Act* quali emergono dalla lettura del recentissimo *Interim Report* elaborato dallo Staff of the Committee on the Judiciary of the U.S. House of Representatives, dall'inequivocabile titolo *The Foreign Censorship Threat: how the European Union's Digital Services Act compels global Censorship and infringes on American Free Speech*⁵⁹. Certo si tratta di un documento politico, molto probabilmente orientato dalle frange più radicali del Partito repubblicano dominanti nella House of Representatives, ma purtuttavia esemplare di un'analisi polemica e di un disegno di riqualificazione giuridica della disciplina europea in materia di *content moderation* – ricostruita spesso contro la lettera stessa del Regolamento UE intitolato *DSA* – sì da giustificare comunque qualche riflessione nel merito. Già nell'introduzione si riferisce infatti, che «the European Union (EU) uses a law called the Digital Services Act (DSA) as a censorship tool. The EU claims that the DSA applies only to Europe and that it targets only harmful or illegal content [...] Put simply, the DSA infringes on American online speech»⁶⁰. La lettura del documento è istruttiva proprio per quanto promette, vale a dire dimostrare come «the DSA creates a global censorship regime». Il termine più utilizzato, atto a sostenere la tesi che l'intero impianto normativo dell'Unione europea in materia di comunicazione digitale e le sue prassi interpretative e applicative impattino inequivocabil-

ragazzi di sesso maschile e uomini musulmani bosniaci, avvenuta nel luglio 1995 appunto nella città di Srebrenica, durante la guerra in Bosnia-Erzegovina, fatti accertati dal Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia nei giudizi nei confronti dei responsabili, anni 2004-2005). Nonché di linciaggi nei confronti della comunità afroamericana negli USA degli anni successivi alla Guerra di Secessione, fino almeno agli anni '60 del Novecento, e così via. Ricordiamo, ad esempio, la strage di Tulsa, in Oklahoma, nel 1921, v. riferimenti recenti in G. Caldiron, *La memoria negata di Tulsa*, il Manifesto, 26 luglio 2022, consultabile all'indirizzo web <https://ilmanifesto.it/la-memoria-negata-di-tulsa> (ultimo accesso il 30 luglio 2025), a proposito della pubblicazione del volume di E. Scott, *Morte nella terra promessa. Tulsa, USA, 1921: la strage dimenticata di una comunità afroamericana*, Mimesis Edizioni, 2022. Eventi questi ultimi, tutti occorsi fuori dal contesto di guerre o caduta di regimi politici, ma al contrario in contesti di ordinamenti giuridici e istituzioni di governo saldi e funzionali, e nei quali la propaganda razziale e violenta ha rappresentato insieme progettazione, pianificazione in concreto, incitazione alla violenza organizzata e realizzazione di vere e proprie stragi. Ne ho riferito nel mio *Libertà economica e diritti costituzionali. La oscillante normatività della Costituzione USA alla prova delle riforme economico-sociali*, in *New Deal e stato costituzionale europeo*, fascicolo a cura di M. Dani, della rivista *Diritto costituzionale*, vol. VII, n. 3, 2024, pp. 15-41, spec. pp. 35-41. Si v., almeno, D. Losurdo, *Controstoria del liberalismo*, Editori Laterza, 2005, spec. pp. 324 ss.; P. Naso, *Martin Luther King. Una storia americana*, Editori Laterza, 2021; M. Tushnet, *The Dual State in the United States: The Case of Lynching and Legal Lynchings*, in *Law & Ethics of Human Rights*, vol. 16, n. 1, 2022, pp. 41-60.

59. U.S. House of Representatives, 25 luglio 2025.

60. Ivi, p. 1.

mente contro la *freedom of speech clause*, è, infatti, *censure (sic!)*⁶¹. E che si predichi di un tenore ad alto tasso di politicità partigiana il documento lo rileva laddove, in diversi punti ed esempi, prende le dirette difese “legali-costituzionali” della piattaforma di Elon Musk, “X”⁶², per qualificare come orientate lungo l’asse destra-sinistra l’ispirazione, la struttura e i contenuti normativi dell’atto legislativo.

The censorship is largely one-sided, almost uniformly targeting political conservatives. Worse, European regulators expect platforms to deliver on DSA censorship demands by changing their global content moderation policies, meaning that European censorship may affect what Americans can say and see online⁶³.

Le conclusioni, per quanto provvisorie, convergono nel sostenere che:

The mounting evidence is clear that the Digital Services Act infringes upon Americans’ First Amendment right to engage in free and open debate in the modern town square. This report marks another step in the Committee’s comprehensive investigation of foreign threats to U.S. speech. The Committee continues to receive documents responsive to our subpoenas from around the world, and we will continue to conduct oversight to inform legislative reforms that protect the First Amendment rights of American citizens⁶⁴.

61. «The DSA encourages platforms to work with pro-censorship pseudoscientists and think tanks to draw up best practices for mitigating common systemic risks, known as “codes of conduct”», pp. 2 ss., corsivi aggiunti.

62. Ivi, pp. 4, 8 ss. nell’*Executive Summary*.

63. Ivi, p. 4 «the DSA requires platforms to change content moderation policies that apply in the United States, and apply EU-mandated standards to content posted by American citizens. The May 2025 workshop’s discussion questions demonstrate that Commission regulators expect platforms to work with pro-censorship think tanks, target humor, and change their global terms of service. The threat to American speech is clear: European regulators define political speech, humor, and other First Amendment-protected content as “disinformation” and “hate speech,” and then require platforms to change their global content moderation policies to censor it. Internal company readouts of the May 2025 workshop also highlight that *civil society organizations (CSOs) empowered under the DSA are left-wing and pro-censorship*», corsivo aggiunto. Ancora, a p. 8, «EU member state takedowns show *the target is conservative speech*» (corsivo aggiunto). Il riferimento riguarda un *workshop* organizzato dalla Commissione europea nel maggio 2025, con la partecipazione dei soggetti interessati, comprese rappresentanze delle piattaforme digitali. Di rilievo, tra l’altro, la rinnovata connessione tra politiche di *content moderation*, asseritamente incostituzionali e fraudolente in quanto politicamente orientate contro la “destra” al potere, e politiche incentivanti le grandi migrazioni (invasioni di stranieri) di massa: «Regulators in Europe also are quick to censor criticism of Europe’s disastrous mass migration policy», p. 9. Ma v., anche, pp. 6 ss., 37 del *Report*.

64. E, nell’ultima pagina del *Report*, prima degli allegati, «The content under threat includes humor, satire, and core political speech – hallmarks of free expression that are protected by the First Amendment to the U.S. Constitution. The DSA’s framework also pushes these platforms to change their content moderation standards-policies that the platforms apply

Comunque la lettura del documento rende l'orientamento di politica culturale sottostante molto più efficacemente di quanto possano i rapidi riferimenti qui riportati. Basti seguirne l'indice, ad esempio i capitoli intitolati I. *The Digital Services Act – A Global Censorship Law*⁶⁵; II *The Committee is investigating European Threats to American Free Speech*⁶⁶; III. *The DSA requires Big Tech Platforms to change their Global Content Moderation Policies and censor Americans*⁶⁷. Il documento si conclude con un'Appendice nella quale sono riportati atti, documenti, decisioni giurisprudenziali, scambi di corrispondenza tra le autorità statunitensi e componenti della Commissione europea, tutti allegati con la qualifica di *Exhibits*⁶⁸, dai quali si dedurrebbero inequivocabilmente le prove di quanto sostenuto nel testo. Sia in riferimento ai significati e alla resa normativa dello stesso *DSA*, sia in relazione alla pretesa infondatezza delle ragioni giuridiche a sostegno di tali scelte, indiscutibilmente qualificate dal Congresso USA come strumenti di *censura* orchestrata da parte delle forze politiche della “sinistra europea” nei confronti della libertà di manifestazione del pensiero dei cittadini americani, soprattutto su temi e argomenti cari alle forze conservatrici e degli schieramenti politici di destra⁶⁹.

Infine appare interessante riflettere sulla contemporanea presa di posizione pubblicamente formulata dalla *governance* della piattaforma META, di rinunciare a offrire servizi di pubblicità e propaganda politica sul mercato europeo, ritenendo impossibile ottemperare agli adempimenti, obblighi e divieti di cui al Regolamento n. 900 del 2024 in materia di *Transparency and Targeting of Political Advertising (TTPA)*, dichiarazione dal titolo *Ending Political, Electoral and Social Issue Advertising in the EU in Response to Incoming European Regulation*⁷⁰. Una scelta che, ove condivisa dalle altre

globally – allowing European regulators to impose a global censorship standard aligned with their views. The new European censorship regime, as embodied in the DSA, departs from centuries old principles of free speech that serve as the foundation of modern-day liberal democracies. The Committee on the Judiciary is charged by the House of Representatives with upholding the fundamental freedoms of the American people», p. 37, corsivi aggiunti.

65. Ivi, pp. 11-16.

66. Ivi, pp. 16-18.

67. Ivi, pp. 18-25.

68. Si tratta di 22 documenti e atti, pp. 38-144, comprese comunicazioni con la Presidente della Commissione UE Ursula von der Leyen.

69. La rilevanza dell'appartenenza politica nella storia recente dei *social media* e del *content moderation* è dimostrata, ad esempio, dall'analisi empirica condotta nel saggio B. Shaughnessy, E. DuBosar, M.J. Hutchens, I. Mann, *An attack on free speech? Examining content moderation, (de-) and (re-) platforming on American right-wing alternative social media*, in *New Media & Society*, vol. 7, n. 6, 2025, pp. 3618-3636.

70. Dalla Newsroom della piattaforma Meta, 25 luglio 2025, consultabile all'indirizzo web <https://about.fb.com/news/2025/07/ending-political-electoral-and-social-issue-advertising-in-the-eu/> (ultimo

grandi piattaforme digitali, renderebbe il provvedimento dell'Unione europea addirittura privo di oggetto.

4. La regolamentazione della sfera digitale nell'Unione Europea. Il *Digital Services Act* e gli obblighi delle piattaforme digitali, la protezione dei dati e gli effetti del *GDPR* sulla moderazione dei contenuti

In questo quadro di incertezza, se ormai già non evidente e aperto conflitto metodologico, ordinamentale, ideologico, giuridico e politico tra Amministrazione USA e Unione europea, è forse opportuno richiamare, per quanto rapidamente, gli elementi essenziali del quadro normativo europeo in tema di *content moderation* nell'ambito della comunicazione digitale, in parte per ristabilire un minimo tasso di oggettività in merito alla lettura dei relativi provvedimenti legislativi; in parte per definire meglio proprio le differenze di approccio e di inquadramento tematico, prima, e quindi normativo, dell'argomento; per concludere con un'analisi, essenziale ma circostanziata, del diritto e della giurisprudenza statunitensi sulla questione della opponibilità di limiti legali alle attività di libera manifestazione del pensiero, nel regime giuridico precedente all'insediamento del 47mo Presidente degli USA e, almeno astrattamente, tuttora valido. Seppur su un piano di certezza del diritto incrinata dagli ultimi eventi.

La recente storia della disciplina europea del sistema delle piattaforme digitali è ben ricostruita dalla letteratura richiamata nelle note seguenti. Dopo la prima direttiva in materia di "commercio elettronico"⁷¹, e l'ado-

accesso 29 luglio 2025). Così si legge nel sommario: «Beginning in October, Meta – like other platforms – will no longer allow political, electoral and social issue ads on our platforms in the EU, given the unworkable requirements and legal uncertainties introduced by the EU's Transparency and Targeting of Political Advertising (TTPA) regulation» (ottobre 2025 costituisce il termine di entrata in vigore della nuova normativa, *nda*). Un rifiuto di ottemperare motivato con difficoltà derivanti dalla asserita impraticabilità dei requisiti richiesti e dalle incertezze giuridiche generate dal provvedimento normativo che, alla radice, induce la piattaforma a uscire dal mercato professionistico della comunicazione politica digitale, senza estendere però queste chiusure alle comunicazioni e agli strumenti di propaganda politica privati, in effetti estranei alla disciplina del Regolamento UE. Così si legge, ancora, che «Meta remains committed to enabling political speech and fair elections. This won't prevent people or candidates in the EU from posting about and debating politics on our platforms». Sono molto grato a Marta Maroni per la segnalazione e per avermi fatto notare la coincidenza di questa decisione con il deposito dell'*Interim Report* da parte dello Staff of the Committee on the Judiciary of the U.S. House of Representatives, cit., *supra*.

71. Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 *relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno* («Direttiva sul commercio elettronico»).

zione della Comunicazione della Commissione “*Strategia per il mercato unico digitale in Europa*”⁷², infatti, il diritto dell’Unione europea in materia di piattaforme si è sviluppato a partire dalla necessità di elaborazione di una disciplina finalizzata a inquadrare nel mercato unico il sistema dell’economia digitale, soprattutto al fine di conformarne la struttura in un’ottica compatibile con i principi e le regole di tutela della concorrenza e della libera circolazione dei servizi⁷³. In questo ambito l’atto normativo più importante è rappresentato dal c.d. *Digital Markets Act (DMA)*⁷⁴ – relativo alla *Online Market Regulation* – disciplina però fuori dallo spettro della nostra analisi attuale⁷⁵.

A seguire, l’attenzione del diritto UE ha da subito assunto a oggetto anche la questione della moderazione dei contenuti delle comunicazioni nella sfera digitale. Tra un momento richiameremo, a mo’ di sintesi, l’evoluzione del diritto UE della concorrenza nel sistema delle piattaforme, ma da subito preme ricordare come si sia progressivamente affermata una visione multiforme della *moderazione* dei contenuti delle comunicazioni digitali laddove, da un lato, proporzionalità, trasparenza e rendicontazione algoritmica sono elementi chiave per garantire un bilanciamento legittimo tra libertà e responsabilità; dall’altro lo strumento e le pratiche della navigazione e delle

72. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 6.5.2015 COM(2015) 192 final.

73. Tra i tanti si v. G. Colangelo, *Big data, piattaforme digitali e antitrust*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3, 2016, pp. 425-460.

74. Rinvio alla pagina web della Commissione europea a esso dedicata all’indirizzo https://digital-markets-act.ec.europa.eu/legislation_en?prefLang=it (ultimo accesso il 5 agosto 2025). Si tratta del Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (Regolamento sui mercati digitali).

75. La panoramica più completa delle trasformazioni ordinamentali dovute ai mutamenti di paradigma indotti dall’avvento della tecnologia digitale, con un’analisi dei più svariati fronti di tensione sulla spinta di tali trasformazioni, è rinvenibile nell’interessantissimo volume L. Ammannati, A. Canepa, G.L. Greco, U. Minneci (a cura di), *Algoritmi, Big Data, piattaforme digitali*, Giappichelli, 2021, che si apprezza altresì per l’originalità di approccio e per la prospettiva metodologica circa la tenuta delle tradizionali categorie della regolazione dei mercati nella nuova prospettiva digitale. Nella medesima prospettiva analitica e critica altresì L. Ammannati, A. Canepa (a cura di), *Tech Law. Il diritto di fronte alle nuove tecnologie*, Editoriale Scientifica, 2021; A. Licastro, *La riscoperta dell’abuso di dipendenza economica nell’era dei mercati digitali*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022, pp. 118-153. Ma si v. già i contributi di L. Ammannati, *Regolare o non-regolare, ovvero l’economia digitale fra “Scilla e Cariddi”*, e di A. Canepa, *Il dilemma della regolazione delle piattaforme: l’introduzione dell’Uber-test fra affermazione di nuovi strumenti e parziale inefficacia di quelli classici*, in L. Ammannati, R. Cafari Panico (a cura di), *I servizi pubblici*, cit., risp. pp. 101-116, e 143-159. Di interesse, altresì, A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati. Tutela dei diritti e ruolo dell’antitrust in una prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, 2023.

comunicazioni digitali sono, se non la prima, comunque una fondamentale matrice dei c.d. *big data* che costituiscono il prodotto commerciale principale – la merce – nei mercati digitali.

Sul piano dei principi di sistema l'atto normativo più importante è senz'altro il *General Data Protection Regulation*⁷⁶, in quanto ha conformato la disciplina dei dati alla protezione del diritto alla *privacy*, in quanto diritto individuale, portando a compimento una importante svolta nel diritto dell'UE. Deve, infatti, ricordarsi come in origine, la protezione dei dati personali veniva ancora inquadrata nella disciplina del mercato unico, laddove appunto i "dati" erano considerati come merci di cui garantire la libertà di circolazione. Eppure una specifica competenza del diritto UE in materia di protezione dei dati era stata introdotta già con il Trattato di Amsterdam⁷⁷ (1997), sottraendo questo settore alla competenza generale relativa al mercato interno (art. 100A TCE, ora art. 114 TFEU). Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2008, quindi, la competenza dell'UE in materia di protezione dei dati ha ormai raggiunto la dimensione dei diritti fondamentali (art 16 TFEU). Questo processo evolutivo, tuttavia, non ha mai del tutto assorbito la dicotomia generata dalla considerazione dei dati tanto quanto merci, quanto quali elementi appartenenti alla sfera dei diritti dell'individuo, questione che rende quanto mai complessa la riflessione teorica intorno alla loro stessa nozione giuridica. Ma di questa proiezione tematica non possiamo occuparci in questa sede⁷⁸.

In un recente studio prodotto in seno all'*Oxford Internet Institute* della Oxford University⁷⁹, tra le altre considerazioni, è stato posto al centro della riflessione il tema di quali sarebbero state le principali questioni emergenti nel settore digitale nei prossimi anni: cosa «will be of importance to the Policy & Internet research community in the years to come». Quale «line under the state of play in 2021», quindi già quasi cinque anni fa, venivano indicati i seguenti filoni tematici:

76. GDPR, 2016, vale a dire il 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*, oggi il Regolamento generale sulla protezione dei dati.

77. Con base giuridica nell'art. 286.

78. Di recente, sulla questione, ad es., G. Rugani, *The EU Legal Framework on Personal Data Flows to Third Countries and its Interplay with EU International Commitments in the Field of Trade Law*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2025, pp. 210-236.

79. H. Margetts, V. Lehdonvirta, S. González-Bailón, J. Hutchinson, J. Bright, V. Nash, D. Sutcliffe, *The Internet and public policy: Future directions*, in *Policy Internet Organization*, n. 13, 2021, pp. 162-184. La Rivista, fondata nel 2009, si è quindi trasferita dal 2021 presso il *Department of Media and Communications* dell'Università di Sydney.

the trajectory of the internet policy research agenda, a) *platform power in the digital economy*, b) *algorithms and the need for transparency*, c) *media diversity and platform regulation*, d) *speech in the age of content moderation* and e) *age-gating the internet*⁸⁰.

Come si vede, quindi, le questioni qui oggetto di riflessione erano già emerse come essenziali nell'agenda prossima ventura degli studi e delle riflessioni scientifiche dei più esperti già all'inizio del decennio. In effetti negli anni più recenti l'Unione europea ha progressivamente sviluppato un quadro normativo articolato per la regolazione dello spazio digitale, con l'obiettivo di tutelare i diritti fondamentali, garantire la concorrenza nei mercati digitali e, appunto, affrontare le minacce legate alla disinformazione e all'abuso nell'uso disinvolto ma consapevole degli algoritmi, dei *bots*, delle pratiche di profilazione e *targeting* e della proliferazione sistemica di grandi masse di falsi *account*. In questo contesto, e tenuto conto delle problematiche già emerse nella cronaca recente e più sopra richiamate, i citati regolamenti noti come *General Data Protection Regulation* (GDPR) del 2016, il *Digital Services Act* (DSA) del 2022⁸¹, il *Media Freedom Act*⁸² e il Regolamento *relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica*⁸³, entrambi del 2024, sono da subito emersi nella loro essenziale qualità di strumenti di nuova generazione nella regolazione dei mercati digitali. Per la forte contaminazione di approccio fondata su una dimensionalità multilivello, orientata insieme alla tutela della concorrenza e alla costruzione di un mercato interno; ma anche alla protezione dei diritti degli individui⁸⁴ e di un ambiente di comunicazione politica trasparente, responsabile, e funzionale alla *protezione della democrazia*.

80. Corsivi aggiunti.

81. Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, *relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (Regolamento sui servizi digitali)*.

82. Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 *establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act)* atto normativo che mira, tra l'altro, a difendere il pluralismo dell'informazione e a prevenire la cattura algoritmica del discorso pubblico da parte di soggetti dominanti. Rinvio all'interessante lettura del saggio di V. Iaia, *The regulatory road to the European Media Freedom Act: opportunities and challenges ahead*, in *MediaLaws*, n. 2, 2023, pp. 221-240, utile soprattutto per le importanti considerazioni comparative con il sistema USA; nonché al contributo di C. Lobascio, *Piattaforme digitali e controllo dell'informazione: l'EMFA e le tutele al pluralismo mediatico*, in questo volume.

83. Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 *relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica*.

84. Un'analisi completa e dettagliata delle questioni e delle problematiche di fondo di trova ora in N. Maccabiani, *Technological Colonization and Constitutional Dysfunction. The role of AI-driven profiling and targeting practices*, Giappichelli, 2025; A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato*, cit.

Il DSA codifica espressamente questo approccio, imponendo alle infrastrutture dell'industria digitale di maggiori dimensioni, sia sul piano del fatturato che su quello del numero di utenti, obblighi di individuazione dei rischi e di *moderazione* dei contenuti⁸⁵. Questi soggetti, qualificati come *Very Large Online Platforms* (VLOPs), e *Very Large Online Search Engine* (VLOSEs) vengono gravati di obblighi e restrizioni, tra i quali spiccano l'obbligo di valutare e mitigare i "rischi sistemici" derivanti dalla disinformazione, dalla manipolazione dei processi elettorali e dalla diffusione di contenuti illeciti. Da questo punto di vista il DSA rappresenta un primo importante passo, davvero significativo, verso la definizione in concreto di un regime di responsabilità – che è a un tempo *responsabilizzazione*, visto l'essenziale ruolo delle infrastrutture medesime come *co-regolatori* – delle piattaforme, configurando una forma inedita di collaborazione tra autorità pubbliche e soggetti privati.

Le disposizioni fondamentali del provvedimento, su questo terreno, sono contenute negli artt. 34 e ss., laddove si disciplinano gli obiettivi, e i conseguenti strumenti, che il regolamento impone alle grandi piattaforme digitali e ai motori di ricerca⁸⁶. All'art. 34 è declinata la definizione e la disciplina per

85. Tra i molti, di recente, O. Pollicino, *Tutela dei diritti fondamentali e promozione dell'innovazione nel passaggio dalla stagione dell'automazione a quella dell'autonomia*, in corso di pubblicazione in *Rivista AIC*, 2025, con ampi riferimenti alle conseguenze dell'utilizzo degli algoritmi e dell'Intelligenza Artificiale.

86. Nei *Consideranda* n. 80 ss. si legge che: «Quattro categorie di rischi sistemici dovrebbero essere valutate in modo approfondito dai fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi. *La prima categoria* riguarda i rischi associati alla diffusione di contenuti illegali, quale *la diffusione di materiale pedopornografico o forme illegali di incitamento all'odio o altri tipi di abuso dei loro servizi per commettere reati, e lo svolgimento di attività illegali, quali la vendita di prodotti o servizi vietati dal diritto dell'Unione o nazionale, compresi i prodotti pericolosi o contraffatti e gli animali commercializzati illegalmente*. [...] I fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi dovrebbero valutare il rischio di diffusione di contenuti illegali, indipendentemente dal fatto che le informazioni siano o meno incompatibili con le condizioni generali», n. 80; «*La seconda categoria* riguarda gli effetti reali o prevedibili del servizio sull'esercizio dei diritti fondamentali tutelati dalla Carta, inclusi tra gli altri *la dignità umana, la libertà di espressione e di informazione, compresi la libertà e il pluralismo dei media, il diritto alla vita privata, la protezione dei dati, il diritto alla non discriminazione, i diritti del minore e la tutela dei consumatori*. Tali rischi possono sorgere, ad esempio, in relazione alla progettazione dei sistemi algoritmici utilizzati dalle piattaforme online di dimensioni molto grandi o dai motori di ricerca online di dimensioni molto grandi o all'abuso dei loro servizi attraverso la presentazione di segnalazioni abusive o altri metodi per ostacolare la concorrenza o mettere a tacere l'espressione», n. 81; «*La terza categoria* di rischi riguarda gli *effetti negativi reali o prevedibili sui processi democratici, sul dibattito civico e sui processi elettorali, nonché sulla sicurezza pubblica*», n. 82; «*La quarta categoria* di rischi deriva da preoccupazioni analoghe relative alla *progettazione, al funzionamento o all'uso, anche mediante manipolazione, di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi*,

la rilevazione dei cosiddetti rischi sistemici e per la relativa valutazione della loro portata. Per quanto qui di interesse, in particolare, l'art. 34, comma 1, lett. (c) espressamente richiama l'importanza della valutazione dei rischi relativi a «eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui *processi elettorali*, nonché sulla sicurezza pubblica»⁸⁷. Ma per maggiori dettagli rinviamo al testo dell'articolo richiamato, soprattutto con riferimento alla rilevanza assunta da alcuni specifici elementi di rischio e, in aggiunta, di misure da adottare al fine di ottemperare agli obblighi di corretta rilevazione e valutazione di tali rischi, obblighi gravanti sui soggetti indicati⁸⁸. Come si vede, pertanto, questi obblighi riguardano proprio la moderazione dei contenuti, le modalità di organizzazione dei processi industriali e tecnologici di gestione delle informazioni e, ad un tempo, i requisiti procedurali di garanzia a favore degli inserzionisti e delle piattaforme medesime⁸⁹. L'art. 35 è dedicato, a seguire, alla disciplina delle modalità di *mitigazione dei rischi sistemici* di cui sopra⁹⁰. Tra questi si parla di adattamenti del *design* del sistema informatico dei servizi forniti dalla piattaforma; dei termini e condizioni di fruizione di questi servizi e della loro implementazione; dei

con ripercussioni negative, effettive o prevedibili, sulla tutela della salute pubblica e dei minori e gravi conseguenze negative per il benessere fisico e mentale della persona o per la violenza di genere», n. 83, corsivi aggiunti. Ognuno di questi *consideranda* reca, altresì, alcuni rilevanti esempi di tali rischi sistemici.

87. Corsivo aggiunto.

88. «Nello svolgimento delle valutazioni dei rischi, i *fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi* tengono conto, in particolare, dell'eventualità e del modo in cui i seguenti fattori influenzano uno dei rischi sistemici di cui al paragrafo 1: a) la progettazione dei loro sistemi di raccomandazione e di qualsiasi altro sistema algoritmico pertinente; b) i *loro sistemi di moderazione dei contenuti*; c) le condizioni generali applicabili e la loro applicazione; d) i sistemi di selezione e presentazione delle pubblicità; e) le pratiche del fornitore relative ai dati. Le valutazioni analizzano inoltre *se e in che modo i rischi di cui al paragrafo 1 siano influenzati dalla manipolazione intenzionale del loro servizio*, anche mediante l'uso non autentico o lo sfruttamento automatizzato del servizio, nonché *l'amplificazione e la diffusione potenzialmente rapida e ampia di contenuti illegali e di informazioni incompatibili con le condizioni generali*», art. 34, comma 2, corsivi aggiunti.

89. Un aspetto molto rilevante della disciplina, come visto contestato nella sua strutturazione normativa dai documenti dell'Amministrazione USA sopra richiamati, sui quali torneremo più nello specifico trattando delle campagne di comunicazione politica nel corso dei processi elettorali, è rappresentato dalle attività di monitoraggio, analisi e segnalazione dei contenuti delle comunicazioni algoritmizzate operate da ricercatori indipendenti e da gruppi di osservatori e associazioni indipendenti. Si v. i *consideranda* 92 ss. del DSA, nonché le disposizioni di cui agli artt. 39 e 40 del medesimo provvedimento normativo.

90. Comma 1: «I fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi adottano *misure di attenuazione* ragionevoli, proporzionate ed efficaci, adattate ai rischi sistemici specifici individuati a norma dell'articolo 34, *prestando particolare attenzione agli effetti di tali misure sui diritti fondamentali*», corsivi aggiunti.

processi di *content moderation*⁹¹, etc., con particolare enfasi posta sull'utilizzo – e sul conseguente contenimento dei rischi – di sistemi automatizzati di interferenza nella sfera della comunicazione pubblica⁹². Ma l'aspetto forse più interessante di questa vicenda normativa – che meglio ne inquadra la reale consistenza nell'attuale fase di conflitto polemico in seno alla sfera globale – è dato dalla originaria collaborazione degli stessi soggetti regolati, nel corso dei processi di elaborazione della disciplina di cui qui si discute, così come vedremo con riferimento alla successiva genesi del regolamento UE in materia di trasparenza e *targeting* nell'ambito del *marketing* politico, quale produzione e vendita dei relativi servizi in quanto oggetto di attività professionale⁹³. Prima dell'adozione delle proposte di questi atti normativi, infatti, la Commissione aveva avviato – e condotto con trasparenza e rigore – un'attenta consultazione pubblica sui progettati contenuti, sì da acquisire – se non addirittura un aperto consenso – senz'altro una consapevole adesione di principio fino ai profili di dettaglio degli obblighi e dei divieti da essi posti.

4.1. *Segue. L'originaria adesione al modello da parte delle grandi piattaforme digitali: il ruolo del "Codice di condotta"*

Così, con riferimento specifico all'attuazione del DSA⁹⁴, la Commissione europea aveva avviato una *Public Consultation* preventiva anche sulla boz-

91. Art. 35, comma 1, «c) l'adeguamento delle *procedure di moderazione dei contenuti*, compresa la velocità e la qualità del trattamento delle segnalazioni concernenti *tipi specifici di contenuti illegali* e, se del caso, la rapida rimozione dei contenuti oggetto della notifica o la disabilitazione dell'accesso agli stessi, *in particolare in relazione all'incitamento illegale all'odio e alla violenza online*, nonché l'adeguamento di tutti i processi decisionali pertinenti e delle risorse dedicate alla *moderazione dei contenuti*; d) la sperimentazione e l'adeguamento dei loro sistemi algoritmici, compresi i loro sistemi di raccomandazione; e) l'adeguamento dei loro sistemi di pubblicità e l'adozione di misure mirate volte a limitare o ad adeguare la presentazione della pubblicità associata al servizio da esse prestato», corsivi aggiunti.

92. Art. 35, comma 1, lett. *k*), che impone «il ricorso a un contrassegno ben visibile per fare in modo che *un elemento di un'informazione, sia esso un'immagine, un contenuto audio o video, generati o manipolati, che assomigli notevolmente a persone, oggetti, luoghi o altre entità o eventi esistenti e che a una persona appaia falsamente autentico o veritiero*, sia distinguibile quando è presentato sulle loro interfacce online e, inoltre, la fornitura di una funzionalità di facile utilizzo che consenta ai destinatari del servizio di indicare tale informazione», corsivi aggiunti.

93. Reg UE n. 900 del 2024, cit.

94. In merito a tale provvedimento normativo esiste ormai già una letteratura sterminata. A titolo di esempio, e con specifico riferimento alla disciplina del *content moderation* in relazione alla comunicazione politica, si vedano ad es. i contributi di recente pubblicazione nel fascicolo n. 2 del 2023, della rivista *MediaLaws*, la cui Sezione monografica è dedicata appunto al tema *"Il Digital Services Act e il contrasto alla disinformazione: responsabilità dei provider, obblighi di compliance e modelli di enforcement"*, pp. 15-113, spec. A. Gullo, *Contenuti, scopi e traiet-*

za di *Guidelines for providers of VLOPs and VLOSEs*⁹⁵ on the mitigation of systemic risks for electoral processes⁹⁶ proprio allo scopo di coinvolgere i soggetti regolati, oltre che nell'attività di elaborazione normativa, anche nella fase successiva di attuazione e implementazione dei relativi processi applicativi. Nel promuovere quanto più possibile un'efficace resa delle disposizioni richiamate, in sostanza, l'Unione europea non ha ritenuto di poter prescindere da un approccio collaborativo e di sostegno da parte dei soggetti regolati, così da mantenere costante anche il *focus* sul contrapposto obiettivo di conformare i propri interventi di *digital content moderation* nei confronti di VLOPs e VLOSEs al rispetto di criteri di necessità, giustificazione, trasparenza e proporzionalità. Se le piattaforme e le infrastrutture digitali possono essere considerate libere di rimuovere contenuti dannosi allo scopo di ridurre i rischi che possano venir loro imputate conseguenze giuridiche a causa di eventuali danni nei confronti di terze parti per la vio-

toria della ricerca: *le nuove frontiere della compliance nel mercato digitale*, pp. 13-15; L. D'Agostino, *Disinformazione e obblighi di compliance degli operatori del mercato digitale alla luce del nuovo Digital Services Act*, pp. 16-51; E. Birritteri, *Contrasto alla disinformazione*, Digital Services Act e attività di private enforcement: *fondamento, contenuti e limiti degli obblighi di compliance e dei poteri di autonormazione degli operatori*, pp. 52-87; e R. Sabia, *L'enforcement pubblico del Digital Services Act tra Stati membri e Commissione europea: implementazione, monitoraggio e sanzioni*, pp. 88-113; N. Eder, *Making Systemic Risk Assessments Work*, cit. Di particolare interesse, proprio per il *focus* di analisi centrato sui temi del presente contributo, A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato*, cit.

95. In riferimento alla attività di sorveglianza dei mercati digitali operata dalla Commissione al fine della individuazione e della conseguente qualificazione di tali soggetti industriali, per l'esito di assoggettarli alla disciplina del DSA, si rinvia alla pagina *web* relativa alle attività istruttorie e ai provvedimenti adottati da tale Istituzione, all'indirizzo <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>, ove è possibile anche acquisire un elenco aggiornato di tali infrastrutture ai sensi del DSA: «This page provides an overview of the designated Very Large Online Platforms (VLOPs) and Very Large Online Search Engines (VLOSEs) supervised by the Commission and the main enforcement activities», esercitando funzioni di *Supervision of the designated very large online platforms and search engines under DSA* (ultimo accesso, 2 agosto 2025).

96. Si tratta della Comunicazione della Commissione C/2024/3014 del 26 aprile 2024, contenente *Orientamenti della Commissione per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sull'attenuazione dei rischi sistemici per i processi elettorali a norma dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2065*. Come è noto questo tipo di atto assume, tra l'altro, l'obiettivo istituzionale di informare preventivamente i destinatari di obblighi e prescrizioni normative UE delle forme e dei modi con i quali la Commissione eserciterà i propri poteri di verifica, controllo e sanzione, così assicurando prevedibilità e certezza del diritto nella propria azione di autorità di vigilanza. Ne ho riferito fin da *Sul concetto di legge politica: una prospettiva di analisi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Giuffrè, 1999, pp. 195-243, spec. 216 ss. In questo caso, in aggiunta, i soggetti regolati hanno altresì avuto la possibilità di partecipare a un processo di consultazione preventiva, a monte dell'adozione delle *Guidelines*.

lazione di diritti individuali, queste possono altresì essere giuridicamente obbligate a procedere in tal senso soltanto allorché tali contenuti configurino rischi sistemici o violazioni manifeste dei diritti fondamentali⁹⁷. Oltre a ciò, peraltro, va ricordato che il DSA assicura il rispetto di principi e istituti di *due process* a favore dei soggetti vigilati⁹⁸, mantenendo entro margini di stretta legalità le forme di esercizio dei poteri di controllo e sanzione e di intervento conformativo da parte della Commissione, tenuta ad agire essa stessa nel rispetto di specifiche regole di condotta, mediante l'adozione di atti tipizzati e sempre potenzialmente soggetti a verifiche in sede giurisdizionale. In sostanza il DSA impone alle istituzioni dell'UE obblighi di trasparenza procedurale, laddove ogni decisione di *moderazione* di contenuti delle comunicazioni digitali deve essere motivata, notificata all'utente e accompagnata da un diritto effettivo di reclamo. Si introduce così un sistema che mira a garantire l'equilibrio tra prevenzione degli abusi e garanzie procedurali, evitando tanto l'arbitrio censorio da parte dei poteri pubblici⁹⁹ – appunto – quanto però, nello stesso tempo, l'impunità per i casi di produzione e successiva diffusione in massa di contenuti informativi pericolosi per la garanzia dei diritti fondamentali.

Ma, appunto, abbiamo riferito della rilevanza della compartecipazione delle stesse infrastrutture digitali e della loro proprietà/amministrazione alla elaborazione di questo complesso quadro normativo. Un importante sintomo del coinvolgimento in questo processo, infatti, è rappresentato dalla richiamata adozione del c.d. “Codice di condotta” contro la disinformazione¹⁰⁰, vera e propria premessa metodologica alla successiva adozione

97. Per una riflessione di ampio respiro sui rischi per i diritti individuali e per un'analitica ricostruzione delle modalità operativa dei processi invasivi di tali diritti a opera degli strumenti digitali rinvio al bel saggio di N. Maccabiani, *Technological Colonization and Constitutional Dysfunction*, cit.

98. Artt. 49 ss., 64 ss. cui si rinvia anche per la disciplina dei reclami e dei ricorsi.

99. Sull'argomento, di recente, G.E. Vigevari, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, cit.

100. Mi riferisco a *The 2022 Code of Practice on Disinformation*. Alla pagina web <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation> (ultimo accesso il 5 agosto 2025), intitolata *Shaping Europe's digital future*, si legge «The Code of Practice on Disinformation is a pioneering framework to address the spread of disinformation, agreed upon by a number of relevant stakeholders. Established in 2018, the Code of Practice was significantly strengthened in 2022, with the aim of becoming recognised as a Code of Conduct under the Digital Services Act (DSA). On 13 February 2025, the Commission and the European Board for Digital Services endorsed the integration of the 2022 Code of Practice on Disinformation as a Code of Conduct on Disinformation into the framework of the DSA», corsivi aggiunti. Tanto il testo dello (*strengthened*) Code del 2022, quanto gli aggiornamenti introdotti nel febbraio 2025 sono direttamente consultabili all'indirizzo web <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation> (ultimo accesso il 5 agosto 2025). Sulla rilevanza del metodo della co-regolazione in materia, M. Bickert, *Defining the Boundaries*

del citato Regolamento sulla pubblicità politica (UE 2024/900), atti che completano il quadro europeo, imponendo obblighi ulteriori in contesti sensibili (campagne elettorali, profilazione e *targeting* personalizzato) sempre nel rispetto del criterio di proporzionalità in concreto.

Il Codice di condotta sulla disinformazione (2022), integrato nel Digital Services Act (DSA), stabilisce obblighi proattivi per le piattaforme digitali, in particolare i citati *Very Large Online Platforms* (VLOPs) e *Very Large Online Search Engines* (VLOSEs), chiamati a identificare, mitigare e prevenire i rischi sistemici derivanti da campagne coordinate di manipolazione. In tale documento i relativi obblighi e divieti, volontariamente sottoscritti dalle piattaforme digitali, sono declinati analiticamente in una disciplina che rispecchia la struttura e le modalità di trattamento dei medesimi luoghi problematici che diverranno, poi, oggetto di disciplina del Regolamento UE 2024/900, sulla trasparenza e il *targeting* della pubblicità politica. Sono affrontati con disciplina di dettaglio istituti quali la *demonetizzazione* della disinformazione; la cooperazione volontaria con i soggetti interessati; la *marcatura* dei messaggi di pubblicità politica perché sia garantita la trasparenza di tali forme di comunicazione mirata; la composizione, a cura delle piattaforme, di *repositories* dei messaggi di pubblicità e propaganda politica affinché sia possibile una verifica *ex post* mediante l'accesso a tali dati; etc. Oltre a ciò, di particolare interesse, sono gli impegni assunti al fine di rendere visibili, e conseguentemente contrastabili mediante il rafforzamento di un adeguato regime di trasparenza, i comportamenti *manipolativi* e in quanto tali oggetto di un comune regime di divieto, in una con la definizione di obblighi di trasparenza nelle ipotesi di utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale.

Come già più sopra ricordato, inoltre, preso atto che il contrasto della disinformazione è essenzialmente orientato dal coinvolgimento del grande pubblico degli utenti di tali servizi, vengono stabiliti meccanismi per consentire a essi di identificare le possibili fonti di tali pratiche distorsive, con lo scopo di giungere a una possibile segnalazione mediante elementi identificativi (*flagging*) le comunicazioni che contengano elementi dannosi di informazione falsa o ingannevole. Fino a contenere un capitolo espressamen-

of Free Speech on Social Media, in L.C. Bollinger, G.R. Stone (eds.) *Social Media, Freedom of Speech*, cit., pp. 254-271; E. Bartoloni, *La regolazione privata nel sistema costituzionale dell'Unione europea. Riflessioni sulla disciplina relativa al settore dell'innovazione tecnologica*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, cit., pp. 63-89; M.E. Bucalo, *I volti della libertà di manifestazione del pensiero*, cit., pp. 171-216 A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato*, cit.; H.C.H. Hofmann, *New Regulatory Approaches under the EU's Legislation on Digitalisation: Introduction to the Special Edition of the EJRR "Charting the Landscape of Automation of Regulatory Decision-Making"*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. 16, n. 1, 2025, pp. 1-10.

te dedicato al coinvolgimento delle comunità di ricerca e organizzazioni e comunità di *fact-checkers* quali veri e propri guardiani dei contenuti delle informazioni diffuse massivamente e oggettivamente qualificabili come false¹⁰¹. L'obiettivo di tale strumento di co-regolazione è proprio quello di limitare il micro-*targeting* opaco, basato su dati sensibili, e di imporre il volontario adempimento di obblighi di etichettatura, tracciabilità e pubblicità delle fonti di informazione. Un intervento che concorre a rafforzare la parità di accesso allo spazio pubblico digitale, limitando le asimmetrie tra attori politici e proteggendo l'autonomia decisionale dell'elettore. Un Codice, oggi come visto contestato nel profondo dall'Amministrazione USA tanto con riferimento alla sua matrice condivisa, che dei suoi elementi di contenuto, che però in origine aveva preso le mosse dal diretto coinvolgimento delle Piattaforme e dell'Industria della comunicazione digitale, che hanno assunto volontari impegni con il fine di contrastare la disinformazione online. Una lista di strumenti, definiti quali impegni volontari e indirizzati alla lotta alle *fake-news*, divenuti soltanto in un secondo momento oggetto della disciplina a opera di un provvedimento normativo vincolante nei contenuti, seppur comunque soggetto alla necessaria collaborazione dei soggetti coinvolti quanto alla sua successiva attuazione e applicazione.

È sorprendente, infatti, come molti degli elementi normativi – che qualificheremmo di *soft law* – del Codice di condotta, sottoscritto dai giganti del sistema digitale, siano poi confluiti nel più volte citato Regolamento UE 900/2024 sulla trasparenza e il *targeting* della pubblicità politica, adottato in sostanza soltanto a seguito di un'ampia, dettagliata ed estesa con-

101. VI. *Empowering the Research Community*, a fini di *Disclosure of and Access to Signatories' Data for Research on Disinformation*, laddove la cooperazione con tali soggetti e istituzioni della società civile viene ritenuta essenziale. Le comunità di ricercatori, infatti, vengono individuate quali veicolo di *Transparency and Data Sharing*, mentre l'accesso alle informazioni rilevanti delle comunità e organizzazioni di *Fact-Checkers* uno strumento essenziale per la lotta alla disinformazione e alla diffusione di *fake-news*, pp. 26 ss. Una buona ricerca empirica, in chiave comparata, su tale fenomeno è condotta, ad esempio, da R. Cazzamatta, *Redefining objectivity. Exploring types of evidence by fact-checkers in four European countries*, in *European Journal of Communication*, vol. 40, n. 2, 2025, pp. 144-164. Si v., altresì, il saggio di A. Liesenfeld, *The Legal Significance of Independent Research based on Article 40 DSA for the Management of Systemic Risks in the Digital Services Act*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. 16, n. 1, 2025, pp. 184-196. Resta, naturalmente, aperta la questione della effettiva resa, poi, dei processi di analisi e verifica della oggettiva verità/falsità di fatti e notizie, in relazione agli eventuali mutamenti in concreto delle informazioni circolanti tra le comunità di utenti che condividono *echo chambers* polarizzate di diffusione di teorie complottistiche e antiscientifiche. Ne è un esempio lo studio di F. Zollo, A. Bessi, M. Del Vicario, A. Scala, G. Caldarelli, L. Shekhtman, S. Havlin, W. Quattrociocchi, *Debunking in a world of tribes*, in *PLoS ONE*, vol. 12, n. 7, 2017, pp. 1-27, <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0181821> (ultimo accesso il 22 agosto 2025).

sultazione delle parti destinatarie della relativa disciplina. Vale a dire sia le organizzazioni della società civile e le comunità di ricercatori, da un lato; che i protagonisti dell'industria dell'informazione e dei mercati dei *social networks*, dall'altra.

Ebbene, come dicevamo, questo strumento è stato aggiornato e rafforzato nel febbraio 2025, più o meno nella stessa fase storica in cui cominciavano a venire alla luce le prime contestazioni – se non vere e proprie operazioni di boicottaggio – della disciplina europea da parte di META e del Dipartimento di Stato USA di cui abbiamo più sopra riferito¹⁰². In particolare la Commissione europea, insieme all'*European Board* per i Servizi digitali¹⁰³, hanno con successo sostenuto l'integrazione del Codice in seno al sistema normativo del DSA, conducendo un'operazione di riqualificazione normativa dell'assetto regolatorio complessivo tramite l'espresso supporto dei VLOPEs e dei VLOSEs, con l'eccezione della piattaforma "X", all'esito del quale il Codice è divenuto il parametro per la determinazione della correttezza dei comportamenti delle piattaforme in conformità agli obblighi sanciti dal DSA. Con il significato normativo – condiviso dei soggetti regolati – di vedersi riconoscere l'appropriatezza degli strumenti da essi adottati per la *mitigazione dei rischi* ai sensi del DSA¹⁰⁴ nei casi di piena aderenza delle proprie pratiche e procedure alle prescrizioni del Codice di condotta, nella nuova versione.

Non è senza significato sul piano della legittimazione politico-economica della nuova disciplina, che ben undici tra le maggiori piattaforme digitali, con l'eccezione di "X" guidata da Elon Musk, abbiano assunto l'impegno volontario di rispettare gli obblighi di contrasto ai processi di disinforma-

102. «In January 2025, the signatories of the Code, including those designated as Very Large Online Platforms (VLOPs) and Very Large Online Search Engines (VLOSEs) under the DSA (Facebook, Instagram, LinkedIn, Bing, TikTok, YouTube, and Google Search), submitted the necessary documents supporting their request for its conversion into a Code of Conduct under the DSA. On that basis, the European Board for Digital Services and the Commission adopted their positive opinions, concluding that the Code meets the conditions specified in the DSA and endorsing its official integration into the DSA framework. As such, the Code will become a relevant benchmark for determining DSA compliance regarding disinformation risks for the providers of VLOPs and VLOSEs that adhere to and comply with its commitments. At the request of the signatories, the Code conversion will take effect from 1 July 2025, making its commitments auditable from that date onwards», <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-disinformation> (ultimo accesso il 5 agosto 2025), pagina cui si rinvia per ulteriori importanti informazioni e documenti correlati (corsi aggiunti).

103. Si tratta di un *Independent Advisory Group* istituito dal *Digital Services Act*, entrato in funzione il 17 febbraio 2024, in merito al ruolo e alle funzioni del quale si v. quanto riportato in dettaglio alla pagina <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-board> (ultimo accesso il 5 agosto 2025).

104. Art. 35.

zione (a partire da luglio 2025) quali definiti dalla disciplina UE sul sistema della comunicazione digitale ai sensi del *Digital Services Act*¹⁰⁵.

Già nel gennaio 2025, a seguire, le piattaforme digitali che avevano sottoscritto in origine il Codice di condotta (2022)¹⁰⁶, pertanto, comprese le infrastrutture designate ai sensi del DSA quali VLOPs e VLOSEs, come ad esempio *Google*, *Meta*, *Microsoft* e *TikTok*, avevano provveduto a presentare la documentazione prevista a supporto della richiesta di piena aderenza e ottemperanza agli obblighi del Codice di condotta, ai sensi del DSA.

5. L'utilizzo dei *bots* e la manipolazione della comunicazione politica in rete mediante le tecniche digitali di profilazione degli utenti e di *targeting* dei messaggi. La moderazione algoritmica nel diritto UE della pubblicità politica.

Come ormai più volte ricordato in queste brevi riflessioni, oggi è possibile dare conto di un vero e proprio *Diritto UE della pubblicità politica*, se non altro per via della sua codificazione in uno specifico regolamento, anch'esso più volte richiamato, il Regolamento (UE) 2024/900 del 13 marzo 2024, che entrerà in vigore nell'autunno 2025¹⁰⁷. Questo atto normativo, frutto tra le altre cose del consolidamento di contenuti elaborati in concreto mediante

105. Per la prima pubblicazione della notizia (febbraio 2015) e tutte le informazioni di dettaglio anche relative ai contenuti degli impegni assunti rinvio alla pagina web https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_505, *Commission endorses the integration of the voluntary Code of Practice on Disinformation into the Digital Services Act* (ultimo accesso il 6 agosto 2025): l'integrazione del Codice nel sistema normativo di cui al DSA, una volta introdotto sul piano pratico, determinerà appunto una presunzione di *compliance* con le sue prescrizioni in capo alle piattaforme digitali che, si ripete, lo hanno volontariamente sottoscritto. «With its integration, full adherence to the Code may be considered as an appropriate risk mitigation measure for signatories designated as VLOPs and VLOSEs under the DSA. As such, the Code will become a significant and meaningful benchmark for determining DSA compliance. Compliance with the commitments under the Code will also be part of the annual independent audit, which these platforms are subject to under the DSA» (corsivi aggiunti).

106. Risalendo alle origini, il Codice già nella prima versione del 2022 era stato, infatti, avviato, negoziato e sottoscritto da ben 42 compagnie digitali, comprese quelle richiamate nel testo, e fin dalla sua prima versione contiene un ampio spettro di impegni e strumenti volontari per contrastare la disinformazione online, quali obblighi di trasparenza nella pubblicità e propaganda politica, e forte cooperazione con le autorità e gli enti della società civile durante le campagne elettorali, ma di ciò si è già riferito *supra*.

107. V. *supra*, § 4. A esso è dedicato il contributo di Edoardo Caterina in questo stesso volume, contributo al quale si fa pertanto rinvio per ogni elemento di maggiore dettaglio e per la ricognizione della letteratura più rilevante in argomento, così come al citato saggio di A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato*, cit., molto informato, approfondito e frutto di una competenza specialistica non comune.

pratiche di normazione condivisa con le piattaforme digitali, come riferito in dettaglio nel paragrafo precedente, risponde all'importante esigenza di costruire un argine di legalità a fronte delle diffuse pratiche di manipolazione dell'inconsapevole formazione del consenso elettorale nel corso dei processi di propaganda politica digitale, in particolar modo nei casi di esercizio professionale delle attività di servizio nel settore della pubblicità e della propaganda. Di nuovo, come già in apertura, è molto importante chiarire che questa disciplina posta dal diritto dell'Unione europea non ha come destinatari i singoli individui, cittadini o utenti delle piattaforme digitali, né i partiti e i movimenti politici, né la società civile come tale e non assume a proprio oggetto processi di limitazione dei contenuti dei diritti di libertà di manifestazione del pensiero, come più specificamente la libertà di comunicazione politica, intesi quali diritti individuali.

Anzi, i soggetti politici collettivi, dai partiti, ai movimenti, alle organizzazioni della società civile, vengono espressamente individuati come potenziali “guardiani della correttezza” della informazione politicamente rilevante, mediante la previsione di strumenti di facilitazione del loro accesso alle informazioni di carattere o contenuto politico detenute dalle piattaforme, proprio con lo scopo di contrastare, mediante l'esercizio di una più ampia sfera di comunicazione politica, la disinformazione con lo strumento di una maggiore e più consapevole informazione; ciò in luogo di forme alternative di moderazione dei contenuti, come di esercizio di “censura politica”. Se si potesse chiudere in una sintesi il significato politico della normativa che qui andiamo analizzando criticamente, infatti, dal *GDPR* al *DSA*, all'*EMFA*¹⁰⁸,

108. *European Media Freedom Act*, v. *supra*. In questo contributo non è oggetto di riflessione il pur importantissimo atto normativo noto come *AI Act*, ossia il Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 *che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) n. 2018/858, (UE) n. 2018/1139 e (UE) n. 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) n. 2016/797 e (UE) n. 2020/1828* (Regolamento sull'intelligenza artificiale), in quanto non direttamente rilevante per il nostro specifico oggetto di analisi e per la prospettiva seguita. Si tratta di un documento fondamentale, tenuto conto che «The AI Act is the first-ever legal framework on AI, which addresses the risks of AI and positions Europe to play a leading role globally»; è bene ricordarlo. Si rinvia, anche in questo caso, alle informazioni essenziali di cui alla pagina *web* a esso dedicata all'indirizzo <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai> (ultimo accesso il 6 agosto 2025); nonché alla analiticamente molto ricca pagina *web* che alla vicenda dedica il Parlamento europeo all'indirizzo <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>, che contiene un'utilissima sintesi di analisi critica del provvedimento, dei suoi contenuti, della strategia di politica normativa presupposta (ultimo accesso il 22 agosto 2025). In argomento rinvio, di nuovo, al saggio di M. Fasan, *Intelligenza artificiale e costituzionalismo*, cit.; nonché almeno a B. Marchetti, *Artificial Intelligence and Public Authorities: does the European AI Act protect Public Values?*, in *European Review of Public Law*, vol. 36, no. 1, 2024, pp. 67-90; O. Pollicino, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*,

al Regolamento sulla trasparenza e il *targeting* della pubblicità politica, esso andrebbe individuato nella prospettiva di generare le condizioni oggettive di trasparenza e pluralismo informativo quali migliore antidoto alla disinformazione. In particolare laddove quest'ultima sia il prodotto non di interventi individuali e personalmente attribuibili a singoli utenti o movimenti politici, ma sia al contrario l'esito di attività di produzione commerciale di servizi, venduti sul mercato dell'informazione pubblica, spesso addirittura aggravati dal ricorso a strumenti di diffusione algoritmica massiva e anonima¹⁰⁹, prodotto della tecnologia informativa e di veri e propri *robots*¹¹⁰ (*bots*)¹¹¹, non di *account* dietro i quali siano rinvenibili persone reali, ma soggetti artificiali, falsi. Questi ultimi tendono a rappresentarsi, infatti, come individui e sono dotati di una capacità diffusiva di massa di comunicazioni e

cit.; P. Masala, *Constitutional Challenges and Regulatory Framework: Will the EU's Artificial Intelligence Act Ensure Adequate Protection of Fundamental Rights and Democracy?*, in I. Czarnowski, R.J. Howlett, C.L. Jain (eds.), *Intelligent Decision Technologies*, Springer, 2025, pp. 203-213. Per una riflessione approfondita e critica si v., inoltre, N. Rangone, L. Megale, *Risks Without Rights? The EU AI Act's Approach to AI in Law and Rule-Making*, in *European Journal of Risk Regulation, First Views*, 2025, pp. 1-16; M. Ebers, *Truly Risk-based Regulation of Artificial Intelligence. How to Implement the EU's AI Act*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. 16, n. 2, 2024, pp. 684-703.

109. Sulle cui conseguenze in relazione alla violenza dei contenuti della comunicazione digitale, S. Syed Kazmi, *The Role of Anonymity in the Weaponization of Social Media through Twitter. Some Global and European Instances*, in *Journal of European Studies*, vol. 41, n.1, 2025, pp. 73-89.

110. Una panoramica attenta, approfondita, multidisciplinare e comparata delle questioni giuridiche ed etico-giuridiche prodotte dalle interazioni tra esseri umani/persone fisiche e *robot* utilizzanti (dotati di) l'intelligenza artificiale nei più disparati campi delle attività umane e dei relativi regimi giuridici, per le differenti culture sfidate, si trova nell'interessantissimo volume W. Barfield, Y.-H. Weng, U. Pagallo (eds.), *The Cambridge Handbook of the Law, Policy, and Regulation for Human-Robot Interaction*, Cambridge University Press, 2024.

111. Tra i due concetti c'è un rapporto di genere a specie, in particolare ove si considerino le questioni che emergono dalle interazioni degli individui con tali "strumenti" ("soggetti"?), prodotti dalla tecnologia informatica, rapporti complicati dall'utilizzo dell'intelligenza artificiale nelle conversazioni con gli individui/persone fisiche e nell'ambito dei processi decisionali algoritmizzati, condividendo tutte problemi di misurazione e controllo dell'autonomia di tali strumenti; opacità dei loro processi di identificazione, azione e di momento decisionale; forte tasso di imprevedibilità degli esiti del loro agire, e così via. Sulla nozione di "*bot*" ("*expressive social robots*") e la sua appartenenza alla famiglia dei "*robots*" si vedano, ad esempio, le riflessioni di N. Lintvedt, *Bots against Bias. Critical Next Steps for Human-Robot Interaction*, in W. Barfield, Y.-H. Weng, U. Pagallo (eds.), *The Cambridge Handbook of the Law, Policy, and Regulation for Human-Robot Interaction*, cit., pp. 362-390, muovendo da un *focus* sulla questione dei *biases* che sono spesso strumentalizzati e alimentati da tali algoritmi, che agiscono mediante metodi manipolativi e dissimulativi della loro stessa presenza e identità. Ma il carattere dei *bots* quali *robot* impiegati nell'ambito della comunicazione sociale è presente in moltissimi degli studi raccolti in questo volume.

messaggi per via di generazione di repliche infinite e riflettenti i contenuti di cui il *web* viene inondato, addirittura oscurando le comunicazioni dei singoli individui reali, o di gruppi e soggetti comunque effettivi titolari, questi sì, di diritti politici. Gli atti normativi qui richiamati, infatti, sono indirizzati esclusivamente a enti, soggetti, istituzioni che esercitino le attività di pubblicità e propaganda politica professionalmente. *Providers* e piattaforme digitali che vendano, cioè, sul mercato questo tipo di “servizi, a pagamento, in forma di impresa”. Creatori professionali di messaggistica pubblicitaria, *corporations*, agenzie di *marketing* politico¹¹², etc.

Come chiarito, l’analisi in dettaglio dei contenuti di questo importante provvedimento normativo non sarà oggetto di indagine in questo contributo, salve alcune specifiche disposizioni che si ritengano direttamente correlate con la prospettiva di riflessione qui assunta. Ad esempio il richiamo al divieto di accedere a questo mercato dei servizi di comunicazione (pubblicità e propaganda) politica per soggetti esterni (ed estranei) all’Unione europea, in difesa della genuinità e della libertà dell’informazione politica da indebiti condizionamenti stranieri¹¹³ e per la garanzia della correttezza e trasparenza dei processi elettorali all’interno dell’Unione europea e nei singoli Stati membri¹¹⁴. Il Regolamento prescrive ai *providers* di pubblicità

112. V., infatti, quanto riportato fin dalle *Definizioni*, all’art. 3, comma (1), laddove si chiarisce che per «servizio» deve intendersi «qualsiasi attività economica non salariata, di cui all’articolo 57 TFUE, fornita normalmente dietro retribuzione». Si v. altresì l’art. 5, anche qui per la presa d’atto che i destinatari delle disposizioni di questo regolamento vanno individuati non nei soggetti privati, persone fisiche, ma nei «prestatori di servizi di pubblicità politica», corsivo aggiunto; e il Cap. II del Regolamento 2024/900.

113. Fenomeno diffuso e oggetto da tempo di attento monitoraggio, come riferisce A. Cossiri, *Elezioni nel bersaglio: disinformazione sistemica e vulnerabilità democratica*, in *Diario di Diritto pubblico*, 1 agosto 2025, a proposito delle attività di *Information Integrity and Countering Foreign Information Manipulation & Interference* (FIMI) gestite dall’*European External Action Service* (EEAS) dell’Unione europea – The Diplomatic Service of the European Union, https://www.eeas.europa.eu/_en. Si v., altresì, il contributo della stessa autrice in questo volume. Sull’argomento, di interesse, almeno R.A. Clarke, *Hostile State Disinformation in the Internet Age*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 5, n. 2, 2024, pp. 187-210.

114. Così al comma 2 dell’art. 5 del richiamato Regolamento si legge che: «Fatte salve norme nazionali più rigorose, nei tre mesi precedenti un’elezione o un referendum organizzati a livello dell’Unione o a livello nazionale, regionale o locale in uno Stato membro, i servizi di pubblicità politica relativi a tale elezione o referendum sono prestati solo a uno sponsor, o a un prestatore di servizi che agisce per conto di uno sponsor, che dichiara di essere: a) un cittadino dell’Unione; oppure b) un cittadino di un paese terzo che risiede permanentemente nell’Unione e ha diritto di voto in tale elezione o referendum conformemente al diritto nazionale dello Stato membro di residenza; oppure c) una persona giuridica stabilita nell’Unione che non è in alcun modo di proprietà di un cittadino di un paese terzo o da esso controllata, ad eccezione dei cittadini di paesi terzi di cui alla lettera b), né di una persona giuridica stabilita in un paese terzo».

politica di costituire e conservare memoria dei servizi di comunicazione e propaganda organizzati e venduti, mediante l'adozione di appositi registri, in cui vanno riportati anche i dati relativi alle transazioni economiche, ai finanziatori e agli *sponsor* di tali attività di comunicazione¹¹⁵. In relazione, poi, ai requisiti di *trasparenza*, identificabilità e conoscibilità di questo specifico tipo di messaggistica, l'art. 11 del Regolamento prescrive obblighi di *etichettatura* per ciascun messaggio di pubblicità politica, che contenga una serie di informazioni ritenute essenziali in relazione alla correttezza nell'erogazione dei servizi di pubblicità e propaganda¹¹⁶. Queste disposizioni sono funzionali a garantire che la propaganda politica non sia oggetto di esercizio di divulgazione professionale di messaggi subliminali, nascosti e manipolatori, così come che sia reso riconoscibile l'eventuale utilizzo di tecniche di *profiling* dei destinatari. Di particolare rilevanza, quindi, sono le disposizioni relative agli obblighi di trasparenza¹¹⁷, compresi espliciti riferimenti alla lotta contro le *fake news*¹¹⁸; alla istituzione di un *Registro europeo*

115. Art. 9, il cui comma 3 stabilisce che «Le informazioni di cui al paragrafo 1 sono in forma scritta o elettronica. Dette informazioni sono conservate in un formato leggibile da dispositivo automatico per un periodo di sette anni dalla data dell'ultima preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, a seconda dei casi».

116. In particolare si richiede che: «1. Gli editori di pubblicità politica provvedono affinché ogni messaggio di pubblicità politica riporti in modo chiaro, ben visibile e privo di ambiguità le informazioni seguenti: a) una dichiarazione attestante *che si tratta di un messaggio di pubblicità politica*; b) *l'identità dello sponsor* del messaggio di pubblicità politica e, ove applicabile, dell'entità che in ultima istanza controlla lo sponsor; c) ove applicabile, l'indicazione dell'elezione, del referendum o del processo legislativo o regolamentare cui è connesso il messaggio di pubblicità politica; d) *ove applicabile, una dichiarazione attestante che il messaggio di pubblicità politica è stato oggetto di tecniche di targeting o di consegna del messaggio*; e) un avviso di trasparenza che contenga le informazioni di cui all'articolo 12, paragrafo 1, oppure l'indicazione chiara di dove le si possa reperire facilmente e in modo diretto» (corsivi aggiunti).

117. Art. 12, ove si legge, tra l'altro, che «1. *Gli editori di pubblicità politica* garantiscono che l'avviso di trasparenza di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), comprenda le informazioni seguenti: a) *l'identità dello sponsor* e, ove applicabile, dell'entità che in ultima istanza controlla lo sponsor, compresi il nome, l'indirizzo e-mail e, se reso pubblico, l'indirizzo postale nonché, se lo sponsor non è una persona fisica, l'indirizzo presso il quale ha il suo luogo di stabilimento; b) le informazioni di cui alla lettera a) sulla *persona fisica o giuridica che fornisce una retribuzione in cambio del messaggio di pubblicità politica*, se tale persona è diversa dallo sponsor o dall'entità che in ultima istanza controlla lo sponsor; c) il periodo durante il quale è prevista la pubblicazione, la consegna o la diffusione del messaggio di pubblicità politica; d) *gli importi aggregati e il valore aggregato di altre prestazioni percepiti dai prestatori di servizi di pubblicità politica, compresi quelli percepiti dall'editore, in cambio parziale o integrale dei servizi di pubblicità politica e se del caso, della campagna di pubblicità politica*; e) informazioni circa *l'origine pubblica o privata degli importi e delle altre prestazioni di cui alla lettera d), nonché informazioni sulla loro provenienza dall'interno o dall'esterno dell'Unione*» (corsivi aggiunti).

118. Art. 12, comma 2, seppur in via indiretta, laddove stabilisce che «Qualora il prestatore di servizi di pubblicità politica venga a conoscenza del fatto che *le informazioni*

*dei messaggi di pubblicità politica online*¹¹⁹; alla segnalazione dei messaggi di pubblicità politica non conformi a tale disciplina¹²⁰; al coinvolgimento di enti e soggetti della società civile e del mondo della ricerca nei processi di monitoraggio e verifica di questo sistema di comunicazioni digitali¹²¹; e, di particolare importanza, in riferimento all'eventuale utilizzo di tecniche

trasmesse all'editore di pubblicità politica o da esso pubblicate sono incomplete o non accurate, esso contatta senza indebito ritardo l'editore di pubblicità politica interessato e trasmette a quest'ultimo informazioni completate o corrette. Qualora l'editore di pubblicità politica venga a conoscenza con qualsiasi mezzo del fatto che le informazioni di cui all'articolo 11, paragrafo 1, e al paragrafo 1 del presente articolo sono incomplete o non accurate, esso si adopera in ogni modo, anche contattando lo sponsor o i prestatori di servizi di pubblicità politica, per completare o correggere le informazioni senza indebito ritardo» (corsivi aggiunti).

119. Dall'art. 13 emerge con chiarezza quanto la trasparenza, in questo ambito della comunicazione pubblica, sia considerata un vero e proprio valore fondante. Si veda, ad es., quanto stabilito dal comma 6, secondo capoverso, a proposito dei contenuti degli atti di esecuzione del provvedimento, la cui adozione è affidata alla Commissione: «la Commissione tiene conto degli sviluppi tecnologici, scientifici e del mercato, e mira a conseguire i seguenti obiettivi: a) *consentire l'accesso del pubblico alle informazioni* di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 attraverso il registro europeo; b) *consentire un facile accesso del pubblico agli avvisi di trasparenza online attraverso l'uso di un'interfaccia comune di programmazione* delle applicazioni che permetta di accedere agli avvisi e di *effettuare ricerche nelle banche dati pertinenti*; c) *agevolare l'accesso di terzi e del pubblico agli avvisi di trasparenza, tra l'altro consentendo l'analisi degli avvisi di trasparenza online e la loro presentazione attraverso un portale unico e servizi di ricerca di facile uso»* (corsivi aggiunti).

120. Art. 15, che contiene una dettagliata disciplina delle procedure per garantire ai soggetti privati interessati di denunciare eventuali violazioni del Regolamento, assicurando le debite garanzie procedurali. «Gli editori di pubblicità politica dispongono dei meccanismi necessari per consentire alle persone fisiche o giuridiche di segnalare che un determinato messaggio di pubblicità politica di loro pubblicazione non è conforme al presente regolamento».

121. Si tratta dell'art. 17, che disciplina obblighi e facoltà della cui importanza, nel contesto della comunicazione politica, si è più volte riferito in questo contributo, in considerazione della circostanza che la lotta alla disinformazione e alle *fake news*, compresi gli atti di incitazione alla violenza, non possa che trovare nella mobilitazione della stessa società civile e degli osservatori indipendenti lo strumento più adatto di *fact checking*, anche al fine di evitare di attribuire poteri censori a entità pubbliche o a poteri privati. In tale disposizione si legge, tra l'altro, che «I soggetti interessati che fanno richiesta di informazioni a norma del paragrafo 1 devono essere *indipendenti da interessi commerciali e rientrare in una o più delle categorie seguenti*: a) *ricercatori* abilitati ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2065; b) *membri di un'organizzazione della società civile* i cui obiettivi statutari sono *proteggere e promuovere l'interesse pubblico*, autorizzata a norma del diritto nazionale o dell'Unione; c) *attori politici*; d) *osservatori elettorali* nazionali o internazionali riconosciuti in uno Stato membro; oppure e) *giornalisti*», comma 2. Come appare evidente, insomma, non è affatto plausibile la tesi che si tratti di forme istituzionalizzate di censura politica o di limitazione della libertà di manifestazione del pensiero, come pure abbiamo letto più sopra, vista la natura dei soggetti coinvolti, e la riferibilità di tali forme di monitoraggio e *osservazione* del rispetto delle norme a soggetti professionali, editori, piattaforme digitali e *service providers*, e non a persone fisiche individui privati.

di *targeting* nella selezione dei destinatari dei messaggi¹²². Molto interessante appare, nello specifico, la necessità che agli utenti che non concedano il proprio consenso al trattamento dei propri dati per finalità politica, in considerazione del tradizionale valore di tale consenso quale mezzo di pagamento per i servizi offerti dalle piattaforme, sia «offerta un'alternativa equivalente per l'utilizzo del servizio online senza ricevere pubblicità politica»¹²³. La disciplina prosegue, quindi, con l'indicazione di importanti *obblighi addizionali* nei confronti dei titolari del trattamento dei dati i quali «si avvalgono di tecniche di targeting o di consegna del messaggio pubblicitario in ambito di pubblicità politica online che comportano il trattamento di dati personali»¹²⁴. Specifica attenzione è, in particolare, dedicata all'even-

122. Si tratta degli artt. 18 e 19 del Regolamento. In riferimento al primo dei quali, che reca in rubrica *Obblighi specifici in materia di tecniche di targeting e di consegna del messaggio pubblicitario in ambito di pubblicità politica online*, si comprende come la profilazione e l'utilizzo di tecniche di *targeting* in merito a questo tipo di messaggi siano sostanzialmente vietate, salve specifiche circostanze ivi indicate: «1. Le tecniche di targeting o di consegna del messaggio pubblicitario in ambito di pubblicità politica online che comportano il trattamento dei dati personali sono consentite solo se sono soddisfatte le condizioni seguenti: a) il titolare del trattamento ha raccolto i dati personali presso l'interessato; b) l'interessato ha prestato il proprio consenso esplicito ai sensi dei regolamenti (UE) 2016/679 e (UE) 2018/1725 al trattamento separato dei dati personali a fini di pubblicità politica; e c) tali tecniche non comportano la "profilazione" quale definita all'articolo 4, punto 4), del regolamento (UE) 2016/679 e all'articolo 3, punto 5), del regolamento (UE) 2018/1725 utilizzando le categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/679 e all'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1725» (corsivi aggiunti).

123. Art. 18, comma 4, let. (b). In relazione al valore economico del consenso al trattamento dei dati quale controprestazione per l'accesso ai servizi delle piattaforme digitali rinvio all'interessante saggio di E. di Carpegna Brivio, *Il principio consent or pay e il problema costituzionale di pagare con i dati*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2025, pp. 145-163. Sull'argomento, già C. Bergonzini, "Prova a prendermi". *Ecosistema digitale e consapevolezza degli utenti: uno spazio per la regolazione nazionale?* in G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, cit., pp. 91-110, utile anche per gli espliciti riferimenti alla questione della consapevolezza degli utenti/fruitori dei servizi digitali.

124. L'art. 19 prescrive che tali soggetti osservino «gli obblighi seguenti: a) adottano, applicano e rendono pubblico un documento di strategia interna che descriva chiaramente e con linguaggio semplice come tali tecniche sono utilizzate e mantengono tale strategia per un periodo di sette anni a partire dall'ultimo utilizzo di tali tecniche; b) conservano registri sull'uso di tali tecniche, sui meccanismi e i parametri applicati; c) trasmettono, contestualmente all'indicazione che si tratta di un messaggio di pubblicità politica, informazioni supplementari per permettere all'interessato di comprendere la logica utilizzata e i principali parametri delle tecniche applicate, ivi compreso se per indirizzare o consegnare la pubblicità politica sia stato utilizzato un sistema di intelligenza artificiale e se siano state usate altre tecniche analitiche, compresi gli elementi seguenti: i) gli specifici gruppi di destinatari presi di mira, compresi i parametri applicati per determinare i destinatari del messaggio; ii) le categorie di dati personali usati per le tecniche di targeting o di consegna del messaggio pubblicitario; iii) gli obiettivi, i meccanismi e la logica di targeting, compresi i parametri di inclusione ed esclusione, e i motivi della scelta di questi

tuale utilizzo di algoritmi e/o *bots* anche al fine di contrasto dell'anonimato nel contesto della propaganda politica, proprio al fine di neutralizzare gli effetti più nefasti dell'utilizzo di tali tecnologie in un così delicato settore della comunicazione pubblica. Ma, come più sopra riferito, l'analisi in dettaglio dei contenuti normativi del Regolamento non rientra negli orizzonti tematici del presente lavoro.

Come noto gli esempi di interferenze gravi nei processi elettorali e di manipolazione del sistema della comunicazione politica mediante azioni mirate nella sfera dell'informazione digitale sono, ormai, un dato acquisito e molto ben indagato dalla letteratura specialistica¹²⁵. In apertura abbiamo, infatti, già riferito dei gravi fenomeni di disturbo nella sfera digitale, e mediante l'utilizzo di strumenti algoritmici e di falsi *account*¹²⁶, nel corso delle campagne elettorali presidenziali statunitensi del 2016 e del 2024; del referendum nel Regno Unito noto con l'acronimo *Brexit* (2016); delle rivolte popolari e le azioni di violenza accadute in Inghilterra nell'estate del 2024 (qui, in particolare, mediante un utilizzo sistematico di *bots*); fino agli episodi più recenti di rivolte e aggressioni razziste nei confronti dei cittadini e dei residenti di origine straniera nell'Irlanda del Nord, e agli assalti e agli incendi delle case di appartenenti a tali gruppi minoritari, cominciati nella città di Ballymena nel giugno 2025¹²⁷. L'uso distorto dei mezzi digitali, mediante tecniche di profilazione¹²⁸ massiva, *targeting* psicografico, diffusione

parametri; iv) informazioni significative sull'uso di sistemi di intelligenza artificiale nel targeting o nella consegna dei messaggi di pubblicità politica; v) il periodo di diffusione della pubblicità politica e il numero di persone cui è diffuso il messaggio di pubblicità politica; vi) un link al documento di strategia di cui alla lettera a), o una chiara indicazione di dove lo si possa reperire facilmente [...]» (corsivi aggiunti).

125. 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. Già prima del contributo pubblicato nel presente volume, ancora, E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, cit., pp. 19-36; A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato*, cit.

126. A titolo di esempio si consideri che già nel 2018 «Over a third of Twitter's users are in fact bots-automated software-driven accounts built to pass as real people». Sulla stima della percentuale di falsi account nelle piattaforme *Instagram*, *Twitter-X* e *Facebook*, rinvio alla complessa e articolata analisi, con specifici *focus* su singole realtà nazionali, di cui al volume S.C. Woolley, P.N. Howard (eds.), *Computational Propaganda. Political Parties, Politicians, and Political Manipulation on Social Media*, Oxford University Press, 2018.

127. Anche qui la letteratura e le testimonianze e reportistiche di cronaca sono moltissime, rinvio a quanto ricordato in apertura del saggio. In aggiunta si veda la casistica su cui riferisce, in un'analisi critica ben costruita, M.E. Bucalo, *Intelligenza Artificiale e deepfakes: le nuove frontiere della disinformazione e i possibili rimedi giuridici*, in *MediaLaws*, n. 3, 2024, pp. 55-91.

128. La ricerca più approfondita sull'utilizzo delle tecniche di profilazione algoritmica e sulla loro incidenza sulle libertà di formazione del consenso e sulle scelte dell'individuo, con

automatizzata di *fake news* e silenziamento selettivo di voci dissenzienti, violando i presupposti costituzionali della libertà di comunicazione e informazione, hanno infatti pesantemente favorito il verificarsi di questi terribili eventi¹²⁹.

Non si tratta di questioni marginali, o secondarie, ma dell'essenza della formazione di una corretta sfera informativa e di consenso ai fini dell'esercizio, nella convivenza civile, delle libertà democratiche. Direi, anzi, che qui emerge una questione essenziale: la capacità dei *social media* di influire/interferire/condizionare, falsando la verità oggettiva dei fatti e la concreta consistenza delle informazioni in base alle quali le libertà costituzionali possano materialmente essere esercitate, di costruire e strutturare quello che – in termini per ora generali – potremmo qualificare come un *Artificial Opinion Power*. Quando non si tratti addirittura di vera e propria istigazione alla violenza, di cui abbiamo riportato numerosi e gravissimi precedenti, il controllo della sfera digitale da parte di pochi potenti centri di elaborazione algoritmica e la costruzione di realtà informative *parallele* consente a questi soggetti, sorta di nuovi “Signori della verità”¹³⁰, di usurpare al cuore la stessa capacità di delimitazione della sfera del *politico*, rompendone le

ampie e articolate riflessioni sull'inquadramento giuridico del fenomeno, soprattutto alla luce del diritto dell'Unione europea, si deve a B. Parenzo, *La profilazione algoritmica nel prisma dell'autonomia privata*, Editoriali Scientifiche Italiane, 2024. Si v., inoltre, N. Maccabiani, *Algorithmic Profiling and Targeting: Between European Law and Constitutional Boundaries*, pubblicato in questo stesso volume.

129. «Modern law labels speech that, in context, tends to provoke immediate violence “fighting words”», in *Notes. Fighting Words at the Founding*, in *Harvard Law Review*, vol. 138, n. 8, 2025 pp. 2049-2070, per un'interessantissima e approfondita riflessione in chiave estremamente pragmatica, muovendo da un'ampia casistica. Può l'istigazione a commettere atrocità nei confronti degli essere umani pretendere protezione sotto la clausola della *freedom of speech*?, G.S. Gordon, R. Martinez Mitchell, *Carl Schmitt and Ossip Flechtheim at Nuremberg: A Crossroads for International Justice and Intellectual History*, in *German Law Journal*, n. 25, 2024, pp. 597-634. Questo dilemma fa, in effetti, da sfondo a tutte le vicende analizzate in questo saggio, anche con riferimento alla contemporanea declinazione delle forme del potere mediatico-informativo. Sulla compromissione di Carl Schmitt con il regime nazista resta esemplare la ricchissima riflessione storica e teorica di A. Predieri, *Carl Schmitt, un nazista senza coraggio*, La Nuova Italia Editrice, 1999.

130. L'espressione, evidentemente, è qui utilizzata in chiave critico-polemica. Sul valore del termine “verità” nel contesto digitale si v. le interessanti riflessioni di M. Plutino, *Verità e opinione pubblica. Preservare la democrazia costituzionale «online»*, Soveria Mannelli, 2024. Dovrebbe, peraltro, apparire evidente che in questo lavoro non si intende produrre una questione di merito in relazione alla ipotetica determinazione di verità oggettive, che sul piano giuridico assumerebbe una deriva non facilmente controllabile. Si v. ad es., sulla nozione e il trattamento giuridico dell'opposta nozione di “bugia”, le riflessioni, elaborate e sostenute anche grazie all'ausilio della giurisprudenza costituzionale statunitense, nel saggio di E. Volokh, *When Are Lies Constitutionally Protected?*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 4, n. 2, 2024, pp. 685-714.

forme e i modelli tradizionali, risalenti fin all'avvento della modernità. Di corrompere quel dato fenomenologico fondamentale individuato, ad esempio, da David Hume nel concetto di *Opinione*¹³¹. Considerato, non a caso, tra i fondatori della *modernità* David Hume¹³² elaborò, tra gli elementi di maggiore originalità e influenza del suo pensiero filosofico, un'analisi critica delle contraddizioni del suo tempo, impegnandosi a dare un nuovo portato di senso alla realtà sociale in trasformazione, nel quadro di rivolgimenti politico-sociali generatori di tensioni talmente rilevanti da mutare gli stessi orizzonti dell'esistente gius-politico.

Hume affrontò una transizione culturale drammatica, caratterizzata dalla caduta di ordini sociali chiari, certi e definiti – ciascuno nella propria dimensione – che lasciò emergere una realtà essenzialmente composta da elementi di eccezionale *dis-ordine*. Un vero e proprio vuoto di significato, che ora gli individui sarebbero stati chiamati a colmare conformando la realtà sociale e il *posto* di ciascuno all'interno dei nuovi confini di essa. In questo contesto la propria visione del mondo dell'individuo singolo, le proprie convinzioni, la propria attitudine verso il governo della società medesima, avrebbero cominciato a trovare un proprio spazio, definendo una nuova dimensione del *politico*. È l'emergere di ciò che, appunto, sarebbe stato qualificato dal termine *opinione/i*, a indicare quanto il punto di osservazione e le idee dei singoli cominciassero ad assumere una visibile importanza, fino ad allora priva di precedenti. Il nuovo *ordine* sociale, in sostanza, cominciava ad assumere *forme* nuove, generate proprio da quell'*opinione* di cui relazioni sociali di individui e gruppi costituivano la matrice di fondo, fino a divenire uno strumento se non di esercizio, almeno di controllo del *potere*¹³³.

Una rilettura del senso comune in una società in trasformazione che David Hume fu capace di intuire, pur non avendo vissuto gli eventi e gli esiti delle grandi rivoluzioni borghesi di fine Settecento, quella americana e quella francese. Eppure fu capace di considerare la rilevanza – e ne scrisse in un costrutto teorico esemplare – delle trasformazioni sociali ora finalmente ispirate dalle categorie della libertà individuale e della capacità di contare dei singoli, in un quadro di turbolenti mutamenti epocali, forieri di grandi trasformazioni sociali e politiche.

131. David Hume, *Selected Essays* (1741-1742), ed. with an *Introduction* and *Notes* by S. Copley, A. Edgar, Oxford, 1996, spec. in *Of the First Principles of Government*, pp. 24-32.

132. La rilevanza delle categorie filosofiche riprese, rapidamente, nel testo, sono oggetto di attenta riflessione nel volume di L. Cobbe, *Il governo dell'opinione. Politica e costituzione in David Hume*, Centro Edizioni Università di Macerata, 2014, spec. pp. 183-248.

133. Ho trovato davvero illuminanti, in tale contesto teorico, le riflessioni di D. Galligan, *Keepers of the Common Good. The People, Opinion, and the Social Foundations of Constitutional Authority*, Oxford University Press, 2024, spec. pp. VII-VIII (*Preface*), 3-14, 19-33, 59-74.

Ebbene, questo contesto di relazioni e di rilevante centralità delle *opinioni* dei singoli individui è proprio quanto oggi è messo in discussione dalle gravi reazioni che nella sfera pubblica sono prodotte dalle interferenze di nuove forme di poteri *informativi*, sorta di nemesi storico-culturale, regressiva e antidemocratica¹³⁴. Realtà fattuale nei confronti della quale retroagisce, appunto, l'odierno tentativo dell'Unione europea, ordinamento ispirato dai valori propri dello stato di diritto, se non ancora governato da strutture istituzionali compiutamente democratiche¹³⁵, di ridefinire i contorni di una legalità servente il corretto esercizio dei diritti individuali, in una sfera comunicativa quanto più trasparente e accessibile sia possibile ottenere nelle condizioni tecnologiche date (e in continua, rapida, evoluzione).

Così, proprio in applicazione delle disposizioni normative di cui più sopra abbiamo ricostruito la genesi e la consistenza essenziale, la Commissione europea ha di recente avviato un importante accertamento in relazione alla organizzazione dei servizi e alle attività di comunicazioni di massa della piattaforma "X", con l'intento di verificare se questa struttura industriale abbia o meno violato le prescrizioni di cui al *Digital Services Act* (DSA), nello specifico con riferimento agli strumenti e alle procedure di gestione dei rischi sistemici, alle pratiche di *content moderation*, all'utilizzo di *dark patterns*, e alla trasparenza della messaggistica di pubblicità politica, ivi compresa la disponibilità a rendere accessibili alla comunità scientifica e ai ricercatori i dati rilevanti¹³⁶. Non è casuale il riferimento proprio alla piattaforma di proprietà di Elon Musk, visto quanto già riferito in precedenza, così come non paiono sorprendere le tempistiche delle reazioni dell'ammi-

134. R.C. Post, *The Unfortunate Consequences of a Misguided Free Speech Principle*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 5, n. 2, 2024, pp. 295-310, correttamente imposta la questione del conflitto tra la espansione esponenziale di false prospettive di *free speech*, all'apparenza offerte dalle opportunità dell'evoluzione delle tecnologie dell'informazione, con la caduta sostanziale della reale consistenza di una sfera pubblica adeguata al fine di garantire la formazione di *opinions* quali costrutto fondamentale per l'esercizio della democrazia. Così denunciando il paradosso della contemporanea crisi della politica quale conseguenza della trasformazione qualitativa delle informazioni, e dell'esponenziale diffusione di "libere" espressioni di idee individuali, ma politicamente inconsistenti per la costruzione di un costrutto collettivo del politico. Sull'argomento, altresì, U. Reviglio, K. Bleyer-Simon, S. Verza, *Governing Social Media's Opinion Power. The Interplay of EU Regulations*, in *MediaLaws*, n. 1 speciale, 2024, pp. 108-135.

135. Sulla precedenza storica e culturale dello stato di diritto e del costituzionalismo rispetto alla democrazia, sia consentito il rinvio a F. Bilancia, *Constitutional Roots of Democracy*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, Parte II, 2019, pp. 31-46.

136. Commissione UE, Bruxelles, 18 dicembre 2023. Per tutte le informazioni di dettaglio in merito all'indagine in corso e allo stato della procedura inviamo alla pagina web https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6709, *Commission opens formal proceedings against X under the Digital Services Act* (ultimo accesso il 12 agosto 2025).

nistrazione statunitense di cui si è pure riferito, rispetto ai passaggi e agli sviluppi di questa procedura di accertamento e verifica. La Commissione europea, infatti, ha più di recente¹³⁷ adottato misure investigative addizionali in riferimento ai comportamenti e alle attività della piattaforma “X” sempre in ottemperanza alle disposizioni del DSA¹³⁸.

Ciò che in sostanza l’Unione europea chiede a “X” nel procedere dell’investigazione¹³⁹ è, tra gli altri elementi, l’accessibilità alla documentazione interna riferibile all’utilizzo di algoritmi nel settore della pubblicità politica¹⁴⁰. La piattaforma di Musk – struttura tecnologica a dimensione gestionale industriale, è bene ricordarlo – è infatti accusata di utilizzare sistemi digitali per la manipolazione dell’arena informativa democratica all’interno della sfera sociale e politica dei Paesi europei, «to give far-right posts and politicians greater visibility»¹⁴¹, con ciò violando non soltanto la correttezza,

137. Gennaio 2025.

138. Si rinvia anche qui al comunicato stampa della Commissione UE, Bruxelles, 17 gennaio 2025. Tutte le informazioni e i dati tecnici sono facilmente rinvenibili all’indirizzo web <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-addresses-additional-investigatory-measures-x-ongoing-proceedings-under-digital-services>, *Commission addresses additional investigatory measures to X in the ongoing proceedings under the Digital Services Act* (ultimo accesso il 12 agosto 2025).

139. Ancorché il contenzioso sui dazi innescato dall’Amministrazione Trump abbia di fatto portato a uno stallo dell’iniziativa della Commissione, almeno, per ora. Ne riferiscono, ad esempio, B. Moens, H. Foy, *Brussels stalls probe into Elon Musk’s X amid US trade talks. EU was expected to finalise its investigation before the bloc’s summer recess but will now miss this deadline*, in *Financial Times*, London, 17 luglio 2025.

140. Ancora dal richiamato comunicato stampa: «The Commission has addressed three additional technical investigatory measures to X relating to the *platform’s recommender system*. These *fact-finding steps* take place within the scope of the formal proceedings opened on 18 December 2023 under the Digital Services Act (DSA). First, the Commission is requesting the company to provide internal documentation on its recommender systems and any recent changes made to it, by 15 February 2025. In addition, a ‘*retention order*’ requires the platform to preserve internal documents and information regarding future changes to the design and functioning of its recommender algorithms, for the period between 17 January 2025 and 31 December 2025, unless the Commission’s ongoing investigation is concluded beforehand. Finally, the Commission issued a request for access to certain of X’s commercial APIs (Application Programming Interfaces), technical interfaces to its content that allow direct fact-finding on content moderation and virality of accounts. These steps will allow the Commission services to take all relevant facts into account in the complex assessment under the DSA of systemic risks and their mitigation», corsivi aggiunti. Come appare evidente, in effetti, le istanze investigative seguono pedissequamente la linea della disciplina normativa posta dal DSA.

141. Ne riferisce in dettaglio L. O’Carroll, *EU asks X for internal documents about algorithms as it steps up investigation. Musk’s company has been accused of manipulating systems to give far-right posts and politicians greater visibility*, in *The Guardian*, 17 gennaio 2025, consultabile all’indirizzo <https://www.theguardian.com/technology/2025/jan/17/eu-asks-x-for-internal-documents-about-algorithms-as-it-steps-up-investigation> (ultimo accesso il 12 agosto 2025). Si veda, inoltre, M. Piccioli, *European Commission requests information from X under the Digital Services Act*, in

trasparenza, oggettività dell'informazione politica, ma altresì le basi essenziali di quella che noi qualificheremmo giuridicamente come *par condicio*.

Naturalmente la risposta polemica dell'interessato, in linea tendenzialmente sintonica con le direttrici della nuova politica USA in materia, non si è fatta attendere. Elon Musk ha senza mezzi termini qualificato tutta l'attività investigativa condotta dalla Commissione europea, in applicazione della disciplina normativa contenuta nel DSA, come "*political censure*"¹⁴².

Come accennato, tra l'altro, il Regolamento specificamente dedicato alla disciplina della trasparenza e del *targeting* nella comunicazione politica non è ancora entrato in vigore e ha già generato le richiamate reazioni polemiche dei gestori della piattaforma META, che ne lamentano la sostanziale inapplicabilità in concreto tanto da voler rinunciare al mercato europeo nella vendita di tale tipo di servizi professionali di pubblicità politica. Quel che certamente è però possibile inquadrare è il contesto problematico definito e affrontato dalla normativa europea, che come chiarito ha preso le mosse dai fenomeni distorsivi messi in atto nell'utilizzo della tecnologia digitale con modalità a impatto massivo. Il cuore dei quali è inquadrato dell'utilizzo problematico degli strumenti resi disponibili dall'implementazione delle tecnologie digitali al fine di profilare gli utenti, prima¹⁴³, e renderli oggetto di inconsapevole *targeting*, poi, in un ambito della comunicazione sociale essenzialmente interconnesso con l'esercizio delle libertà democratiche e con il funzionamento e la resa delle relative istituzioni rappresentative¹⁴⁴.

JuristNews. *Law students reporting the rule of law in crisis*, Maastricht University – Faculty of Law, 18 gennaio 2025, all'indirizzo <https://www.jurist.org/news/2025/01/european-commission-requests-information-from-x-under-the-digital-services-act/> (ultimo accesso il 12 agosto 2025).

142. Si veda quanto riportato nell'articolo di A. Satariano, *The EU is planning to fine X platform for multiple violation of the DSA (...), for lack of transparency on advertisers, for refusing to give researchers access to data, for becoming a tool of disinformation and hate-speech*, in *New York Times*, 9 aprile 2025, altresì per la tesi secondo la quale «European regulators are considering fining X and making demands for product changes, after weighing the risks of further antagonizing Mr. Musk and President Trump».

143. Per tacere degli effetti che le tecniche di profilazione possono produrre sulla reputazione e la dignità sociale degli individui, fino a incidere sulla stessa identità personale. Sull'argomento l'interessantissima analisi di E. di Carpegna Brivio, *Pari dignità sociale e Reputation scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, Giappichelli, 2024. Ma si v., già, D. Messina, *La tutela della dignità nell'era digitale. Prospettive e insidie tra protezione dei dati, diritto all'oblio e Intelligenza Artificiale*, Editoriale Scientifica, 2023.

144. Rinvio alle analitiche indagini empiriche condotte dagli istituti di ricerca dedicati al tema, quali l'IDMO, *Italian Digital Media Observatory*, <https://www.idmo.it/>, o l'EDMO, *European Digital Media Observatory*, <https://edmo.eu/> dove si rinvencono importanti casistiche, informazioni e *repositories* delle attività di *fact-checking*. Molto emerge, ad esempio, dalle interessantissime inchieste riportate dal portale *The Record – Recorded future News*, all'indirizzo <https://therecord.media/>, anche qui con un'importante lavoro di verifica e denuncia delle più

Su questo si attesta, oggi, il conflitto tra i diversi sistemi, sulla premessa che l'Unione europea e i suoi Stati membri considerano centrale il *focus* normativo sugli abusi che impattano direttamente sulla vita politica dei diversi Paesi e delle istituzioni europee; sulle campagne elettorali e in generale sui processi aperti di informazione e propaganda nell'ambito del sistema delle piattaforme dei *social media*, alimentate e istruite mediante l'utilizzo massivo di dati analitici quantitativi, algoritmi usati al fine di profilazione e *targeting*, anche mediante l'implementazione sregolata di falsi *accounts* automatizzati, essenziale strumento per la programmazione di campagne mirate di disinformazione e diffusione massiccia di contenuti informativi falsi e fuorvianti. Si pensi all'utilizzo, più volte richiamato, dei c.d. *bots*, *softwares* che si fingono persone reali in grado di generare in forma automatizzata, e di rispondere, a conversazioni, replicando messaggi sintonici – ma creati ad arte e distorsivi nei contenuti – per un numero infinito di volte, facendo di fatto apparire l'esistenza di una vera e propria comunità di pensiero¹⁴⁵ che sembra condividere informazioni e notizie, o al contrario capace di oscurare e rendere assenti nel dibattito pubblico voci dissenzianti¹⁴⁶. Strumenti che consentono a un piccolo gruppo di esperti di agire quale vero e proprio megafono di notizie e informazioni false o addirittura illecite, inquinando artificialmente il dibattito pubblico e generando quegli spostamenti di voti, anche di piccoli numeri nella dimensione territoriale micro, ma che incidendo sui collegi o le circoscrizioni più contese, c.d. *swingging*, sono in grado di generare grandi esiti nel mutamento dei risultati elettorali nella dimensione macro¹⁴⁷.

clamorose *fake news* e delle interferenze illecite nei processi di comunicazione politica; come pure dai Reports annuali pubblicati dall'Istituto IDEA – Internacional, *Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*, disponibili all'indirizzo <https://www.idea.int/es/about-us/people/kevin-casas-zamora> (ultimo accesso il 17 agosto 2025). Si veda, ancora, L. Federico, M. Masotina, *When fact-checks go viral: a cross-national analysis of the dissemination of European fact-checkers on Twitter*, in *Mediastudies*, vol. 15, n. 30, 2024, pp. 89-113.

145. Ancora su opinione pubblica, fatti, verità, consenso e autodeterminazione cognitiva nella sfera digitale, M. Plutino, *Verità e opinione pubblica*, cit.; B. Parenzo, *La profilazione algoritmica*, cit.

146. In ambito politico, per l'esperienza già maturata, questi (ro)*bots* possono essere utilizzati per amplificare messaggi di partiti o candidati in modo sproporzionato; per attaccare giornalisti, oppositori, figure indipendenti nella società civile, organi di garanzia, magistrati o minoranze etniche e religiose; per diffondere notizie false in momenti chiave della campagna elettorale; per creare una falsa percezione di consenso o dissenso rispetto a determinate linee politiche o posizioni su specifiche questioni. Si v., infatti, quanto riferito da A. Di Chiara, *Lo shadowban dei contenuti politici e i suoi effetti sulle campagne elettorali online*, in questo stesso volume.

147. Un buon esperimento analitico su cui riflettere mi sembra quello presentato, a proposito del voto sulla BREXIT, nello studio M. Lai, M. Tambuscio, V. Patti, G. Ruffo, P.

Così, tra le molte conseguenze di grave interferenza con una corretta competizione politica, questa manipolazione artificiale del consenso¹⁴⁸ compromette e altera altresì la parità di *chance* tra i soggetti politici in competizione tra loro, falsando l'autenticità del processo elettorale e deliberativo e minando la stessa fiducia collettiva nella democrazia rappresentativa¹⁴⁹.

6. L'esperienza statunitense: libertà di espressione e trasparenza algoritmica. Confronto tra modelli regolatori e conflitti costituzionali

Negli ultimi paragrafi abbiamo dedicato particolare attenzione agli sviluppi legislativi nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea e alla relativa prospettiva di politica del diritto, sottolineandone l'importante atti-

Rosso, *Extracting Graph Topological Information and Users' Opinion*, in G.J.F. Jones, S. Lawless, J. Gonzalo, L. Kelly, L. Goeuriot, T. Mandl, L. Cappellato, N. Ferro (eds.), *Experimental IR Meets Multilinguality, Multimodality, and Interaction*, Springer, 2017, pp. 112-118. Ma si v. anche, con riferimento all'Italia, A. Antelmi, L. La Cava, A. Pera, *Characterizing swing voters in online social media: the case of the 2022 Italian elections*, in *Social Network Analysis and Mining*, vol. 15, n. 77, 2025, pp. 1-28.

148. Che oltretutto si avvale dello scudo dell'anonimato e, sovente, di un'introvabile responsabilità. Sulle ipotesi di responsabilità emergenti dal malevolo utilizzo di tecniche profilatorie che, di fatto, impediscono l'esercizio di scelte libere e consapevoli da parte dei consumatori/utenti dei servizi digitali rinvio alla meditata e approfondita analisi di B. Parenzo, *La profilazione algoritmica*, cit., spec. pp. 285-430.

149. Rinvio alle approfondite analisi e considerazioni critiche di cui ai saggi di C. Fuchs, *Digital Democracy and the Digital Public Sphere. Media, Communication and Society*, Routledge, 2023, che si segnala anche per le riflessioni relative alle trasformazioni della c.d. *sfera pubblica*; R. Fuller, *Principles of Digital Democracy. Theory and Case Studies*, Walter de Gruyter, 2023; G. Pierman, *Unrealized Digital Democracy. A Critical Analysis of Power in the Digital Age*, Lexington Books, 2024; G. Di Cosimo, *La partecipazione nell'era digitale*, in Id. (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, cit., pp. 231-243. Un argomento di analisi in parte correlato, e pure di estrema importanza, al quale andrebbe dedicata una specifica attenzione da parte degli osservatori e degli esperti di *data science*, è dato dalle inferenze di tale situazione sull'astensionismo, fenomeno sempre più diffuso. Al momento non è però, forse, ancora possibile fornire riscontri su queste correlazioni. Si vedano, ad esempio, le pur interessanti riflessioni di cui ai saggi raccolti nel volume G. Delledonne, L. Gori, G. Martinico, F. Pacini (a cura di), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, Soveria Mannelli, 2024. Più direttamente forse, nella prospettiva dell'utilizzo, se non delle interferenze, delle nuove tecnologie, i saggi di cui al volume A. De Nicola, V. Desantis (a cura di), *Prospettive di superamento del voto "tradizionale". Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, Editoriale Scientifica, 2024. Utili riflessioni, altresì, nei contributi di S. Lieto, *Astensionismo populista e rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, Parte III, n. 2, 2024, pp. 101-149; V. Mete, D. Tuorto, *Il partito che non c'è. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, il Mulino, 2025; e, con specifico riferimento all'istituto referendario in Italia, F. Blando, *Fra astensionismo e voce al popolo: qualche spunto a partire dai referendum dell'8 e 9 giugno*, in *Consulta online*, n. II, 2025, pp. 754-760.

tudine per il consolidamento di un processo di *giuridificazione*¹⁵⁰ di un sistema di moderazione democratica dei contenuti delle comunicazioni digitali, pur nel rispetto della libertà di manifestazione del pensiero. In precedenza non avevamo, tuttavia, omesso di segnalare la vera e propria ostilità politica, prima, quindi metodologica, dell'Amministrazione statunitense verso questi sviluppi, in ciò seguita – per non dire sostenuta, o spinta – dai grandi campioni industriali della tecnologia digitale. Ora quell'approccio polemico affonda le radici in un'importante tradizione storico-culturale, che muove proprio dalla straordinaria rilevanza a suo tempo assunta dal precedente avvento della normativa *antitrust* statunitense alle soglie della prima industrializzazione¹⁵¹, quale risposta istituzionale di contenimento e disciplina di situazioni di monopolio ritenute non più tollerabili¹⁵², e dalle conseguenti reazioni da parte delle imprese dominanti nei, se non padrone dei, singoli mercati fino a quel momento del tutto “sregolati”¹⁵³. Certo nelle vicende contemporanee questa narrativa anti-regolatoria ha assunto toni e metodi, per così dire, di *resistenza oppositiva* senza precedenti, fino a rasentare come visto ipotesi di vero e proprio boicottaggio legislativo. L'assunto di fondo potendo muovere da una consolidata letteratura, contraria a qualsivoglia intervento normativo *antitrust* e, all'opposto, favorevole a una asseritamente premiante libertà dei monopoli, in fondo ritenuta il frutto di talento imprenditoriale e comunque utile per la sua capacità di generare e rafforzare proprio i migliori campioni nel sistema economico globale¹⁵⁴. Un approccio

150. Utilizzo questa espressione nel significato di cui alla riflessione sviluppata nel mio *Juridification, società civile e identità nazionali nel processo di integrazione europea*, in B. Marchetti, M. Renna (a cura di), *La Giuridificazione*, Collana diretta da L. Ferrara e D. Sorace, *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa italiana. Studi*, vol. III, Firenze, 2016, pp. 97-115; nonché in *Diritto pubblico*, n. 3, 2016, pp. 937-961.

151. Quasi scontato il riferimento all'influenza esercitata, dalla dottrina costituzionale del *Justice* Louis Brandeis, in relazione alla quale, nell'ambito di una letteratura sterminata, mi limito qui a richiamare, oltre agli scritti raccolti da R.F. Cochran Jr. (Ed.), *Louis D. Brandeis's MIT lectures on law (1892-1894)*, Carolina Academic Press, 2012, il recente studio di G. Berk, *Louis D. Brandeis and the Making of Regulated Competition, 1900-1932*, Cambridge University Press, 2009. Criticamente, sul tema, A.I. Platt, *The Administrative Origins of Mandatory Disclosure*, in *The Journal of Corporation Law*, vol. 49, n. 5, 2024, pp. 1143-1200.

152. Ne abbiamo riferito *supra*, richiamando il saggio di T. Wheeler, *Techlash. Who makes the rules in the digital gilded age*, Brookings Institution Press, 2023. Un'interessantissima rivisitazione del pensiero classico in argomento si rinviene, ora, in S. Makris, *A Smithian Political Economy Approach for the Competition Law of the 21st Century*, in *The Modern Law Review*, vol. 88, n. 4, 2025, pp. 712-768, spec. pp. 736 ss.

153. Il riferimento, come è ovvio, va all'introduzione, nel 1890, dello *Sherman act*. Per una meditata comparazione tra i sistemi statunitense ed europeo in materia, rinvio al sempre attualissimo lavoro di R. Niro, *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, Cedam, 1994, spec. pp. 45 ss.

154. Si veda, ad esempio, quanto riferito da S. Mannoni, G. Stazi, *Europa baluardo delle*

culturale che guida, oggi, scelte politico-istituzionali del tutto contrarie a forme legali di contenimento dell'assolutismo dei poteri economici e politici delle piattaforme digitali, come più sopra riferito, che nello specifico ambito degli sviluppi tecnologici dell'intelligenza artificiale assumono una consistenza parossistica¹⁵⁵.

Più nello specifico, è bene ricordare, per la cultura giuspubblicistica statunitense il dibattito sulla moderazione dei contenuti digitali si intreccia profondamente con la tradizionale interpretazione giuridica relativa ai significati normativi del Primo Emendamento alla Costituzione, che garantisce una protezione particolarmente ampia alla libertà di espressione

regole contro la tecnoligarchia USA, in *MilanoFinanza*, 15 agosto 2025, p. 12, che riferendosi a tale pubblicistica ne sintetizzano il senso con espressioni quali «ogni regola che limiti l'operare delle imprese va eliminata». Ma si v., già, S. Mannoni, *Il governo della rete tra retorica democratica e pratiche oligarchiche*, in *Diritto artificiale*, n. 1, 2025, pp. 1-10. I riferimenti bibliografici richiamati nel testo e all'inizio di questa nota, per i quali sono grato a Stefano Mannoni, sono ai contributi di P. Thiel, scritto con B. Masters, *Da zero a uno. I segreti delle startup, ovvero come si costruisce il futuro* (2014), tr. it. di G. Gladis Ubbiali, Rizzoli, 2015, imprenditore e finanziere e autore dei giudizi critici sopra riportati; indi con ancora maggiore veemenza polemica A.C. Karp, N.W. Zamiska, *The Technological Republic. Hard Power, Soft Belief and the Future of the West*, Crown Currency, 2025, che in quanto «tecnoligarchi», appunto, propongono, con la propria visione del mondo, anche un progetto di vera e propria riconquista politica da parte delle oligarchie e dei monopoli economici, oggi i poteri digitali.

155. Anch'esso richiamato nell'intervento di da S. Mannoni, G. Stazi, *Europa baluardo delle regole*, cit., assai rilevante appare il documento adottato pochi giorni fa dal Presidente Trump, *Winning the Race. America's AI Action Plan*, luglio 2025, nel cui strillo si legge che «As our global competitors race to exploit these technologies, it is a national security imperative for the United States to achieve and maintain unquestioned and unchallenged global technological dominance», corsivo aggiunto. Dal testo si apprende, quindi, che tale obiettivo va perseguito rimuovendo ogni forma di regolazione; di nuovo, assicurando *freedom of speech* contro ogni forma di intervento normativo (vi si legge, addirittura che «AI systems will play a profound role in how we educate our children, do our jobs, and consume media. It is essential that these systems be built from the ground up with freedom of speech and expression in mind, and that U.S. government policy does not interfere with that objective. We must ensure that free speech flourishes in the era of AI and that AI procured by the Federal government objectively reflects truth rather than social engineering agendas», p. 7, corsivi aggiunti); adottando cospicui investimenti finanziari nel settore, con specifico riferimento all'ambito militare e della difesa; «proteggendo» l'innovazione tecnologica commerciale e di governo. Con un orientamento, peraltro, anche apparentemente attento ai pericoli del *deep fake*, seppur mosso da un precedente legato alla moglie del Presidente: «intended to protect against sexually explicit, non-consensual deepfakes, additional action is needed. In particular, AI-generated media may present novel challenges to the legal system. For example, fake evidence could be used to attempt to deny justice to both plaintiffs and defendants. The Administration must give the courts and law enforcement the tools they need to overcome these new challenges», pp. 12-13. Sull'argomento degli investimenti pubblici a fini di rafforzamento di posizioni di monopolio in ambito industriale militare, D. Guarascio, *I monopoli ai tempi del complesso militare-digitale*, in *Sbilanciamoci.info*, 20 gennaio 2025.

(letteralmente “di parola”) contro ogni interferenza federale e statale. A differenza di quanto di norma assunto come condivisa interpretazione della libertà di manifestazione del pensiero nel contesto europeo¹⁵⁶, laddove si tende a distinguere tra la libertà in sé di manifestazione pubblica, e la disciplina dei mezzi di informazione e divulgazione dei contenuti, a partire da stampa e televisione, nel sistema americano questo confine è molto più sfumato, quando non addirittura apparentemente assente¹⁵⁷. In conseguenza, poi, del crescente potere di influenza delle piattaforme digitali private, anche nel determinare i limiti del discorso pubblico, negli ultimi anni si è generata una più forte spinta oppositiva nei confronti della proposta di interventi legislativi volti a promuovere la trasparenza algoritmica e a garantire l’accesso ai dati da parte del pubblico, in genere, e in particolare di ricercatori qualificati, esperti di comunicazione, di soggetti politici e di giornalisti¹⁵⁸.

Partendo dalla fine, e con l’intento di limitarci a impostare la questione di fondo ora richiamata, possiamo cominciare con il riferire del mancato esito del tentativo di legiferare in materia nel corso della precedente presidenza statunitense. Era, infatti, stato avanzato uno dei progetti più significativi nella direzione di guidare il sistema verso forme dettagliate di *content moderation*, il *Platform Accountability and Transparency Act (PATA)*¹⁵⁹. Una proposta legislativa, a questo punto possiamo affermare con qualche consapevolezza, davvero ambiziosa, in quanto mirante a creare meccanismi atti, ad esempio, a consentire a ricercatori accreditati di accedere ai dati delle piattaforme, al fine di studiarne gli effetti sulla società, sulla politica e

156. Per un’informata analisi dei due approcci a confronto, in particolare in tema di utilizzo dell’intelligenza artificiale nel corso delle campagne elettorali, si veda ad esempio G. Muto, *The use of AI in electoral campaigns: key issues and remedies*, in *MediaLaws*, n. 3, 2024, pp. 262-274, sebbene il contenzioso si sia ormai spinto molto oltre la rilevanza del tradizionale «non-regulation approach, which generally characterises the US’s style to digital regulation», p. 266.

157. Si v., ad esempio, O. Pollicino, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023, pp. 569-594.

158. K. Bleyer-Simon, *Fact-Checking as a Policy Focus in the EU*, in *Mediastudies*, vol. 16, n. 31, 2025, pp. 7-30. Un tema che meriterebbe senz’altro approfondimenti, che qui non è purtroppo possibile condurre, è quello di un servizio pubblico radiotelevisivo o di informazione in generale che possa garantire attività oggettive di *fact checking*, laddove indipendente dal sistema politico e dal governo e dotato di un buon radicamento di fiducia nella società civile. Si v., ad esempio, lo studio di A. Sehl, *Public service media as pivotal in combating misinformation and disinformation: prerequisites and approaches*, in *European Journal of Communication*, vol. 39, n. 6, 2024, pp. 582-594.

159. S. 1876, 118th Cong. (2023), presentato al Senato degli Stati Uniti il 6 agosto 2023, qualche informazione è disponibile all’indirizzo <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/1876> (ultimo accesso il 17 agosto 2025).

sulla salute mentale¹⁶⁰; a imporre obblighi di *disclosure* riguardanti l'utilizzo di algoritmi, le pratiche di moderazione dei contenuti e la promozione di messaggi sponsorizzati e/o con contenuti politici; nonché, certo, anche orientati a bilanciare l'esigenza di trasparenza con la tutela della *privacy* e della proprietà intellettuale, ma pur sempre seguendo criteri proporzionati e verificabili. In qualche misura potremmo riconoscere che si trattasse di un disegno atto a introdurre forme di disciplinamento della comunicazione digitale attinente alla sfera politico-elettorale molto simili a quelle che le medesime piattaforme sarebbero state, di lì a poco, chiamate a rispettare sui mercati dei servizi dell'informazione digitale in ambito europeo¹⁶¹. Forse non è possibile affermare che quel progetto imponesse veri e propri obblighi diretti di moderazione dei contenuti a carico delle piattaforme digitali, ma certamente era forte l'orientamento politico a favore dell'introduzione, a loro carico, di una sorta di strategia "normativizzata" di *accountability* strutturale, prendendo le mosse dalla constatazione dell'insostenibile asimmetria di potere informativo tra le piattaforme e i loro utenti¹⁶²; asimmetria tanto consistente da compromettere facilmente la possibilità di un effettivo esercizio della libertà di espressione e, conseguentemente, delle libertà politiche, compreso un diritto di voto fondato su di un consapevole e informato consenso.

Di questa iniziativa si sono in effetti ormai perse le tracce, ma non si può nascondere come già qualche precedente, a livello di singolo ordinamento statale, avesse generato tensioni in relazione alla tenuta della libertà garantita dal Primo emendamento alla Costituzione federale. Per limitarci

160. Per farsi un'idea in concreto della effettiva resa di questo tipo di indagini empiriche condotte con metodo scientifico, una fonte molto utile è rappresentata ad esempio dal periodico *Social Network Analysis and Mining*, accessibile online all'indirizzo <https://link.springer.com/journal/13278>, ai cui fascicoli pertanto si rinvia (ultimo accesso il 29 agosto 2025).

161. La cosa risulta evidente confrontando il progetto legislativo statunitense con le richiamate disposizioni del DSA e del Reg. UE n. 900 del 2024.

162. Questo tema era del resto emerso in un'importante *concurring opinion* resa dal Justice J. Thomas nell'ambito di un procedimento dinanzi alla Corte Suprema USA, per suo verso risoltosi con una rimessione al giudice di Corte d'Appello *for the Second Circuit* rimettente, per sopravvenute ragioni di fatto. Mi riferisco al caso *Joseph R. Biden, Jr., President of the United States, et al. v. Knight First Amendment Institute at Columbia University, et al.* on Petition for Writ of Certiorari to the United States Court of Appeals for the Second Circuit, n. 20-197, del 5 aprile 2021. La vicenda è dettagliatamente ricostruita da R. Niro, *Piattaforme digitali e libertà di espressione*, loc. cit. L'*opinion* è rinvenibile all'indirizzo web https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20-197_5ie6.pdf (ultimo accesso il 20 agosto 2025). «[...] unlike newspapers, digital platforms hold themselves out as organizations that focus on distributing the speech of the broader public. Federal law dictates that companies cannot "be treated as the publisher or speaker" of information that they merely distribute. 110 Stat. 137, 47 U. S. C. §230(c)», p. 7.

ai casi più noti, così, emerge con sufficiente linearità dal contenzioso giudiziario negli Stati Uniti, che questo tipo di disciplina legislativa – in quanto orientata a ridurre la situazione di totale assenza di vincoli giuridici a fronte di attività di interferenza esercitate dalle, o tramite, le piattaforme digitali sul normale esercizio delle libertà di parola e di informazione nella sfera politica – e la strategia di disciplinamento delle piattaforme digitali abbiano generato significative tensioni tra la regolazione pubblica del settore, l'autonomia delle piattaforme e dell'industria della comunicazione in genere, e la libertà di parola¹⁶³.

Una tensione che dipende in buona parte dalla circostanza che questa casistica non ha ritenuto di seguire l'ipotesi, formulata tra gli altri precedenti nel citato caso *Biden v. Knight*, di considerare le piattaforme come *common carriers*, in quanto tali dotate di obblighi che, in Europa, qualificherebbero sostanzialmente come “di servizio universale”, e quindi come soggetti potenzialmente destinatari di vincoli giuridici legislativamente imposti a favore dell'interesse generale e dei diritti degli utenti. «The similarities between some digital platforms and common carriers or places of public accommodation may give legislators strong arguments for similarly regulating digital platforms. “[I]t stands to reason that if Congress may demand that telephone companies operate as common carriers, it can ask the same of ” digital platforms»¹⁶⁴. Ma, appunto, ove accaduto questi interventi legislativi hanno prodotto reazioni contrarie a opera della giurisdizione.

Nel caso *Washington Post v. McManus*¹⁶⁵, così, i giudici della Corte d'Appello *for the Fourth Circuit* hanno ad esempio considerato incostituzionali alcune norme statali che imponevano agli editori online obblighi di registrazione e trasparenza, ritenendo tali disposizioni legislative in contrasto con il Primo emendamento. Lo Stato del Maryland aveva, infatti, introdotto una apposita legge¹⁶⁶ con l'obiettivo di rendere identificabili le fonti di eventuali processi di disinformazione nelle comunicazioni digitali di pubblici-

163. Una ricca, articolata e approfondita analisi della giurisprudenza sul punto, con un attento inquadramento dei precedenti emersi nelle fasi storiche antecedenti l'avvento della sfera digitale, si trova in H. Limbrick, *Hate Speech, Insurrections, and Fake News: “No Problems Here,” Says the Fifth Circuit: A Split on Free Speech and Content Moderation*, in *DePaul Law Review*, vol. 73, n. 4, 2024, pp. 1131-1176.

164. Joseph R. Biden, Jr., *President of the United States, at al. v. Knight First Amendment Institute*, cit., p. 10.

165. United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, n. 19-1132, *The Washington Post et Al. vs. David J. McManus et al., Appeal from the United States District Court for the District of Maryland, at Baltimore*, P.W. Grimm, District Judge, 6 dicembre 2019, consultabile all'indirizzo <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca4/19-1132/19-1132-2019-12-06.html> (ultimo accesso il 19 agosto 2025).

166. *The Online Electioneering Transparency and Accountability Act (OETA)*, 2018.

tà politica, proprio a seguito della ormai disvelata campagna orchestrata dalla Russia durante le elezioni del 2016¹⁶⁷. Analoghi atti legislativi, votati a rendere obbligatorio per le piattaforme un regime di trasparenza in merito alle proprie politiche di *content moderation*, erano stati adottati dagli Stati di New York, California, Florida e Texas. Nella decisione richiamata più sopra la Corte d'Appello ha ritenuto, infatti, che l'atto legislativo in questione fosse incostituzionale, in quanto gli obblighi di *disclosure* e *inspection* da esso imposti vanno considerati in contrasto con il *freedom of speech*¹⁶⁸. Così, a seguire, è accaduto nel caso *Volokh v. James*¹⁶⁹ (2023), che ha sancito il diritto delle piattaforme di operare secondo proprie regole editoriali, sostenendo l'incostituzionalità della normativa statale orientata a disciplinare gli obblighi di moderazione dei contenuti posti in capo alle piattaforme¹⁷⁰. Come si legge nella decisione *McManus*, in sostanza, «those “operations” are inherently editorial practices. The First Amendment counsels against forcing the platforms to express words that they may not have shared of their own volition»¹⁷¹. Proprio qui insistendo la rilevanza costituzionale della questione, laddove viene ritenuta far parte della libertà di parola anche la definizione di una propria “politica editoriale” a opera della piattaforma, della struttura tecnologica industriale, che verrebbe pertanto illegittimamente incisa da obblighi di qualificazione o mutamento di contenuti “editoriali”, i quali comprendono anche la pubblicazione di linee guida in tema di trasparenza e *content moderation*.

167. Tutte le informazioni su questa vicenda sono raccolte in una articolata *Nota* di presentazione del progetto di legge del US Senate, cit., pubblicata dalla *Harvard Law Review*, v. *First Amendment – Platform Transparency – U.S. Senate Introduces Mandatory Reporting and Disclosure Law for Social Media Platforms – Platform Accountability and Transparency Act*, S. 1876, 118th Cong. (2023), in *Harvard Law Review*, vol. 137, n. 7, 2024, pp. 2104-2113, scritto cui rinviamo anche per le ulteriori informazioni sulle quali si riferisce nel testo.

168. In ciò contrastando con il Primo Emendamento, in quanto «Platforms had to create searchable advertisement libraries on their websites with specific data about the advertisement purchaser, and had to make that data available upon request to the government, “when they otherwise would have refrained”», *loc. ult. cit.*, p. 2109, corsivo aggiunto.

169. United States District Court Southern District of New York, n. 1:2022 cv 10195, *Eugene Volokh, Locals Technology Inc. et Al. vs. Letitia James*, A.L. Carter, Jr., District Judge, 14 febbraio 2023, consultabile all'indirizzo web <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/new-york/nysdce/1:2022cv10195/590358/29/> (ultimo accesso il 19 agosto 2025).

170. Osservando che la «New York's Hateful Conduct Law while well-intentioned, was an unconstitutional speech compulsion because it required social media platforms to devise a hate speech policy consistent with New York's statute, publish that policy on its website, and create a mechanism to report such content», *Harvard Law Review*, *loc. ult. cit.* Similmente, con riguardo alla legislazione di Florida e Texas, US Supreme Court, *Moody, Attorney General of Florida et al. v. Netchoise, LLC, DBA Netchoise et al.*, nos. 22-277 and 22-555. Certiorari to the United States Court of Appeals for the Eleventh Circuit, 1 luglio, 2024.

171. *Harvard Law Review*, vol. 137, n. 7, 2024, cit., 2111, corsivo aggiunto.

A questo punto possono davvero apparire molto utili, anche al fine di inquadrare meglio alcune tra le risultanze delle politiche dell'attuale Amministrazione statunitense e delle reazioni avverso la disciplina UE delle piattaforme digitali opposte dai "signori" del mercato dei servizi di comunicazione in tale ambito, più sopra riportate, formulare alcune considerazioni conclusive in relazione al significato della "libertà di parola" secondo l'interpretazione dominante nel contesto dell'ordinamento statunitense.

Naturalmente di interesse risulta soprattutto la delimitazione dei confini di tale diritto di libertà, che per come esteso anche alle strutture industriali che costituiscono i mezzi tecnologici di diffusione dei contenuti delle comunicazioni, ne rende la struttura e i contenuti incompatibili con la disciplina UE di *content moderation*¹⁷². Compresi i casi in cui si tenti di applicarne i dispositivi ai "servizi" di pubblicità e propaganda politica venduti a pagamento sul mercato delle comunicazioni digitali di massa da parte di operatori professionali con struttura imprenditoriale.

In questo contesto un importante elemento di qualificazione giuridica dei fenomeni indagati è, senz'altro, rappresentato dalla nota «*Section 230*» del *Communications Act* del 1934, introdotta a livello federale come parte del *Communications Decency Act* del 1996. Questa legge, di fatto, immunizza oggi le piattaforme digitali (gli *internet providers*) e gli utilizzatori professionali delle piattaforme da responsabilità giuridica nei casi di contenuti informativi elaborati e pubblicati da soggetti terzi, escludendo *a priori* qualsivoglia obbligo di controllo¹⁷³ rispetto a eventuali danni causati a terzi, utenti o fruitori dei servizi ospitati¹⁷⁴. Gli unici casi di responsabilità

172. Di interesse, proprio in chiave comparativa tra i due sistemi, il documento elaborato da P.L. Verveer, *Content Moderation in the United States and Europe. Similar Values, Different Approaches*, Harvard Kennedy School, Mossavar-Rahmani Center for Business & Government, M-RCBG Associate Working Paper Series, n. 197, gennaio 2023, consultabile all'indirizzo web https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/197_AWP_final.pdf (ultimo accesso il 20 agosto 2025).

173. Ma non impedisce, al contrario, la potestà di esercitare in concreto tale controllo da parte delle piattaforme stesse per propria scelta. *Section 230(c)(2)* stabilisce, infatti, che i *service providers* e gli utilizzatori professionali non possono essere ritenuti responsabili «for voluntarily acting in good faith to restrict access to "obscene, lewd, lascivious, filthy, excessively violent, harassing, or otherwise objectionable" material», Biblioteca del Congresso, <https://www.congress.gov/crs-product/R46751> (ultimo accesso il 20 agosto 2025). Sull'argomento, almeno, J. Kosseff, *The Twenty-Six Words That Created the Internet*, Cornell University Press, 2019, spec. pp. 239-251. Per un'analisi della casistica giurisprudenziale in tema di esercizio di poteri di controllo da parte di soggetti privati e di interferenze dei pubblici poteri sulle attività di *content moderation* esercitate dalle piattaforme, altresì, E. Volokh, *Free Speech and Private Power*, in *Harvard Law Review Forum*, vol. 138, n. 2, 2024, pp. 43-65.

174. *Section 230(c)(1)*, *service providers* e utilizzatori professionali non possono «be treated as the publisher or speaker of any information provided by another information

giuridica sono rinvenibili nelle ipotesi in cui tali soggetti siano essi stessi i produttori dei contenuti pubblicati, o questi ultimi non siano comunque l'esito di attività svolte da soggetti terzi¹⁷⁵.

Come appare chiaro già da questi pochi riferimenti si tratta di una prospettiva di inquadramento teorico già di per sé in contrasto con i successivi tentativi del diritto dell'Unione europea di imporre una linea di interruzione del circuito potere/irresponsabilità che di fatto caratterizza questo mercato emergente. In questa sede, peraltro, è sufficiente averne accennato, dovendosi necessariamente rinviare a un successivo approfondimento la più attenta analisi della struttura¹⁷⁶ e delle conseguenze di questo approccio *regolatorio* – starei per dire *de-regolatorio*, appunto – e della conseguente contestualizzazione dei precedenti giurisprudenziali più sopra richiamati. Specialmente per riferire della ritenuta sostanziale incompatibilità con il Primo emendamento della Costituzione federale della stessa pratica in sé di attività di *content moderation*¹⁷⁷, anche ove legislativamente determinata, corretta, limitata o, al contrario, imposta alle piattaforme digitali¹⁷⁸. Un

content provider». Una buona descrizione dei contenuti e del significato normativo di tale provvedimento è rinvenibile nella pagina ufficiale a esso dedicata dalla biblioteca del Congresso, all'indirizzo riportato nella nota precedente. A quanto riportato nel testo va aggiunto che la legge in questione, comunque, «does not prevent them (*providers*, terzi utilizzatori e piattaforme digitali, *ndr.*) from being held legally responsible for *information that they have developed or for activities unrelated to third-party content*», *ivi*, corsivo aggiunto.

175. V. nota precedente. Infine alla pagina *web* sopra citata è disponibile, oltre a una dettagliata ricostruzione del testo normativo, del contesto storico in cui è maturato, e del suo inquadramento ordinamentale, anche una discreta rassegna giurisprudenziale in relazione all'applicazione di tali disposizioni normative. Ad es. vi si legge che «Courts have interpreted Section 230 to foreclose a wide variety of lawsuits and to preempt laws that would make providers and users liable for third-party content. For example, the law has been applied to protect online service providers like social media companies from lawsuits based on their decisions to transmit or take down user-generated content», come riportato poco sopra nel testo, corsivi aggiunti.

176. Rinviamo, per il momento, a qualche approfondimento in letteratura, J. Kosseff, *The Twenty-Six Words That Created the Internet*, cit. Ma già un utile inquadramento della giurisprudenza rilevante (compresi i casi richiamati più sopra nel testo) è rinvenibile nello scritto di T. Wheeler, *The Supreme Court takes up Section 230*, in *The Brookings Institution*, 31 gennaio 2023, consultabile all'indirizzo *web* <https://www.brookings.edu/articles/the-supreme-court-takes-up-section-230/> (ultimo accesso il 20 agosto 2025).

177. V., infatti, quanto riportato in motivazione dalla citata decisione della Corte Suprema sul caso *Moody, Attorney General of Florida et al. v. Netchoise, LLC, DBA Netchoise et al.*, cit., p. 30, «[...] in keeping with two First Amendment precepts. First, presenting a curated and “edited compilation of [third party] speech” is *itself protected speech*. [...] And second, a State “cannot advance some points of view by burdening the expression of others”» (corsivo aggiunto), le virgolette richiamando espressioni contenute in alcuni precedenti della stessa Corte, per i quali si fa rinvio alla motivazione della sentenza.

178. Insiste esemplarmente su questo approccio *de-regolatorio* e sull'incostituzionalità della disciplina legislativa del *content moderation* delle piattaforme digitali la richiamata

unico ulteriore rilievo potrebbe, forse, essere aggiunto, frutto se vogliamo anche del confronto tra la disciplina contenuta nella richiamata *section 230* americana e la normativa europea a essa successiva, non potendo non apparire evidente quanto gli eccessi che un potere arbitrario e illimitato – come quello delle piattaforme digitali in questo ambito – possano condurre a situazioni di effettivo pericolo per la libertà e la democrazia. Se le origini storiche di questo approccio normativo, quali la protezione dei minori dai più nefasti contenuti diffusi via *internet*, da un lato, e la libertà di informazione, dell'altro, potevano far apparire equilibrata la soluzione normativa qui rapidamente descritta, le ulteriori notevoli aperture giurisprudenziali a favore della assoluta libertà delle piattaforme non possono non indurre oggi a una più attenta riflessione. Sia per quanto attiene al quasi insindacabile potere delle piattaforme di esercitare, secondo le proprie scelte, l'attività di *content moderation*; sia, al contrario, per mandarle indenni da obblighi e responsabilità in caso di gravi omissioni in tal senso. Una riflessione che del resto già ebbe inizio, su sollecitazione dell'*Attorney General* W.P. Barr, nel settembre del 2020, con la presentazione di una proposta di legge per l'aggiornamento e l'adeguamento, all'attuale evoluzione tecnologica, della disciplina in questione¹⁷⁹. Riflessione fondata su un'attenta analisi della consistenza effettiva del fenomeno della comunicazione digitale; sulla ricostruzione della effettiva resa dell'applicazione in concreto della disciplina di cui alla *section 230*; e sulla resa giurisprudenziale delle sue disposizioni¹⁸⁰.

decisione *Moody, Attorney General of Florida et al. v. Netchoise, LLC, DBA Netchoise et al.*, cit., motivata con inequivocche espressioni quali, a mero titolo di esempio, la seguente: «The reason Texas is regulating the content-moderation policies that the major platforms use for their feeds is to change the speech that will be displayed there. Texas does not like the way those platforms are selecting and moderating content, and wants them to create a different expressive product, communicating different values and priorities. *But under the First Amendment, that is a preference Texas may not impose*», p. 29, corsivo aggiunto. In relazione a questo caso si veda l'approfondito saggio di J.M. Balkin, *Moody v. Netchoise: the Supreme Court meets the Free Speech Triangle*, in *The Supreme Court Review*, 2025, pp. 127-168, spec. pp. 143-152.

179. Mi riferisco alla lettera inviata al Presidente del Senato degli Stati Uniti il 23 settembre 2020, consultabile all'indirizzo web <https://www.justice.gov/ag/media/1093246/dl?inline> (ultimo accesso il 20 agosto 2025), per accompagnare una proposta di revisione della disciplina legislativa dell'immunità di cui alla *section 230*, ritenuta eccessiva, superata dagli eventi e meritevole di un necessario intervento normativo di adeguamento, «a legislative proposal to modernize and clarify the immunity that 47 U.S.C. § 230 provides to online platforms that host and moderate content».

180. Il tutto è ancora consultabile nell'Archivio digitale dello U.S. Department of Justice, *Review of Section 230 of the Communications Decency Act of 1996*, all'indirizzo web <https://www.justice.gov/archives/ag/departments-justice-s-review-section-230-communications-decency-act-1996> (ultimo accesso il 20 agosto 2025).

In definitiva si tratta di ripensare attentamente alla consistenza sostanziale del regime giuridico dell'immunità delle piattaforme digitali, in riferimento alle quali non mancano precedenti giurisprudenziali significativi nei quali l'assenza di responsabilità – sia per il tipo dei contenuti (messaggistica a sostegno o supporto organizzativo di atti di terrorismo) che per il numero dei destinatari – risulta comunque un esito stonato a fronte dell'enorme potere selettivo dei contenuti pur detenuto da tali piattaforme. Senza poter approfondire i pur rilevanti elementi connessi alla determinazione delle fattispecie penalisticamente rilevanti e con lo specifico regime delle responsabilità in questo specifico ambito giuridico, si guardi almeno ai noti casi *Twitter, inc. v. Taamneh et al.*¹⁸¹ e *Gonzalez, et al., v. Google LLC*¹⁸², non a caso qualificati in dottrina come esempi di «*Judicial Minimalism*»¹⁸³. Nella motivazione di tali decisioni si legge, infatti, che l'organizzazione terroristica ISIS ha avuto l'opportunità di caricare in piattaforma *contenuti* e connettersi così con un numero indefinito di soggetti terzi, sì, ma in fondo come qualunque altro utente della piattaforma. In secondo luogo che gli algoritmi di selezione e raccomandazione della messaggistica hanno potuto incontrare e diffondere *contenuti* collegati alle attività dell'ISIS proprio in favore di soggetti terzi e utenti sicuramente i più interessati a tali *contenuti*, certo, ma come in fondo potrebbe dirsi per qualunque altro genere di *contenuti*. E, in terzo luogo, che anche se i servizi delle piattaforme erano a conoscenza del fatto che l'ISIS stesse diffondendo quel tipo di *contenuti* a sostegno di quel tipo di azione di terrorismo, non è possibile imputare alle piattaforme la circostanza che esse abbiano adottato mezzi insufficienti per assicurare che i sostenitori dell'organizzazione terroristica ISIS, e i relativi *contenuti* di propaganda e mobilitazione, fossero rimossi dalle piattaforme¹⁸⁴.

181. Supreme Court of the United States, n. 21-1496, *Twitter, Inc. v. Taamneh et al.*, Certiorari to the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 18 maggio 2023.

182. Supreme Court of the United States, n. 21-1333, *Reynaldo Gonzalez, et al., v. Google LLC*, on Writ of Certiorari to the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 18 maggio 2023.

183. Selezionati quali *Leading cases* nel contributo dal titolo *Communications Decency Act of 1996 – Jurisprudence – Judicial Minimalism – Twitter, Inc. v. Taamneh*, in *Harvard Law Review*, vol. 137, 2023, pp. 400-409.

184. *Twitter, Inc. v. Taamneh et al.*, cit., p. 22. Per quanto qui di nostro interesse, questi casi investono la questione – dando a essa risposta affermativa – del se la *Section 230* del *Communications Decency Act* del 1996 immunizzi i servizi interattivi delle piattaforme anche nei casi in cui gli algoritmi da essi creati e implementati finiscano con l'investire, selezionandole e diffondendole, informazioni e *contenuti* in genere prodotti da soggetti terzi anche nei casi di attività di terrorismo. Le “raccomandazioni” preferenziali in favore della capacità degli utenti di caricare in piattaforma e diffondere *contenuti* connessi alle attività dell'ISIS, di fatto assistendo ISIS nella propria attività di propaganda; la circostanza che *Twitter* o *Google* non abbiano fatto abbastanza per bloccare o rimuovere tali *contenuti*, sono fatti che non appaiono rilevare ai fini della responsabilità delle piattaforme, in quanto le raccomandazioni algoritmiche di selezione

Una casistica esemplare a dimostrazione di quanto qui sostenuto che pur ammette possibili eccezioni. Si pensi alla recentissima decisione della Corte Suprema *TikTok Inc. v. Garland*¹⁸⁵, nella cui motivazione la *strict scrutiny test clause* ha generato un esito in apparenza di segno opposto rispetto a tutti i precedenti fin qui richiamati. In una decisione della Corte d'Appello per il *D.C. Circuit*¹⁸⁶ dello scorso anno, infatti, si individua un momento di particolare importanza nel dibattito in corso negli Stati Uniti in relazione alla regolazione del mercato delle piattaforme digitali, per certi versi originale e in controtendenza. Di particolare interesse la rilevanza assunta in essa dai limiti della libertà di manifestazione del pensiero, e la sottoposizione di essa, appunto, al c.d. *strict scrutiny* in sede di interpretazione dei suoi confini. La Corte ha ritenuto costituzionalmente conforme le disposizioni legislative contenute nel *Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act*¹⁸⁷, che aveva imposto il bando di *TikTok* negli Stati Uniti, con la motivazione che tale divieto non violi il Primo emendamento o il principio di eguaglianza garantito dal Quinto (*Equal Protection Clause*). Gli argomenti utilizzati sono stati, quindi, ripresi dalla Corte Suprema dinanzi alla quale il caso è stato conseguentemente condotto.

Nella sua decisione sul caso (*TikTok et al. v. Merrick B. Garland*, cit.) la Corte Suprema ha ritenuto dirimenti «The “tight interlinkages” between TikTok and the Chinese Government [...]»¹⁸⁸:

The Government has explained that ByteDance Ltd. uses the data it collects to train the TikTok recommendation algorithm, which is developed and maintained in China. According to the Government, ByteDance Ltd. has previously declined to agree to stop collecting U. S. user data or sending that data to China to train the algorithm [...]. Under these circumstances, we find the Government’s data collection justification sufficient to sustain the challenged provisions [...]. TikTok offers a distinctive and expansive outlet for expression, means of engagement, and source of community. *But Congress has determined that divestiture is necessary*

e diffusione dei messaggi non costituiscono esse stesse comunicazioni (*contenuti*) di una terza parte, ma sono piuttosto una mera funzionalità interattiva del servizio offerto.

185. US Supreme Court, 604 U. S. 24–657 (2025), *TIKTOK Inc., et al.*; 24–656 (2025), *B. Firebaugh, et al., v. Merrick B. Garland, Attorney General*, on Applications for Injunction Pending Review to the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, 17 gennaio 2025.

186. *TikTok Inc. v. Garland*, n. 24-1113, (D.C. Cir. 2024).

187. House of Representatives, HR7521, 13 marzo 2024, (Pub. L. 118-50, div. H) tutte le informazioni all'indirizzo web <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/7521>, ultimo accesso il 2 agosto 2025. In applicazione di tale legge il Presidente degli Stati Uniti aveva adottato, quindi, l'*Executive Order* del 20 gennaio 2025, *Application of Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act to TikTok*.

188. P. 18 della motivazione.

to address its well-supported national security concerns regarding TikTok's data collection practices and relationship with a foreign adversary [...] the challenged provisions do not violate petitioners' First Amendment rights. The judgment of the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit is affirmed. It is so ordered¹⁸⁹

confermando con tali motivazione la decisione della Corte d'Appello. Un caso nel quale, come si vede, la questione dell'immunità della piattaforma è stata ritenuta recessiva al cospetto della nazionalità dei suoi gestori, in particolare considerando la natura pubblica, meglio, governativa di essa, di fatto un'autorità politica straniera. Si tratta di un punto di vista, per così dire, statale-nazionale, che certo può farsi forza della questione della sicurezza nazionale, ma che dovrebbe allora rendere più intellegibili per il sistema statunitense le prospettive della disciplina europea della *content moderation* di cui abbiamo discusso in questo lavoro.

Il caso *TikTok et al. v. Merrick B. Garland* (2025) solleva una nuova ondata di tensioni: la contestazione della legge federale che impone restrizioni su TikTok per motivi di sicurezza nazionale è stata interpretata come un possibile esempio di censura preventiva, con rilevanti implicazioni costituzionali e geopolitiche. Un elemento distintivo del modello statunitense è il riconoscimento asimmetrico della libertà di espressione in base alla nazionalità e al contesto geopolitico. Le piattaforme operano con maggiore cautela in mercati regolati come l'UE, mentre negli Stati Uniti rivendicano con forza la loro autonomia editoriale come espressione di libertà privata. Questa giurisprudenza mostra ancora di più come, negli Stati Uniti, le piattaforme private siano considerate attori protetti dal Primo emendamento, con ampio margine per definire politiche editoriali proprie, purché queste non siano imposte dallo Stato.

Per concludere, infine, si ritiene utile assumere a mo' di *pro memoria* alcuni ulteriori profili di indagine, tangenti le tematiche qui affrontate, meritevoli senz'altro di sviluppo, ma che in questa sede non è stato possibile trattare. In parte ne abbiamo già accennato, ma anche da un punto di vista della *data science* sarebbe molto utile, ad esempio, comprendere se l'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale e del c.d. *Machine Learning* possa esse di ausilio nelle attività di *Fact-Checking*, a fini di ricerca e tracciamento e di ausilio nell'attività di *detection* (individuazione, rivelazione, identificazione e riconoscimento) degli strumenti algoritmici più insidiosi, quali i più volte richiamati *BOTs*, al fine di un loro tracciamento cautelare. Oppure riflettere, dopo severa analisi, se e quanti casi possano darsi di governi che utilizzino tali strumenti agendo essi stessi come promotori di disinformazione e misinformazione. Il filone di ricerca potrebbe seguire gli sviluppi della

189. Pp. 19-20 della motivazione.

domanda: quanto è grande la differenza/il *gap* tra i governi autoritari e quelli democratici nell'utilizzo di queste tecniche? (o almeno, fare riferimento al comportamento dei partiti e dei candidati alle elezioni nell'ambito dei sistemi asseritamente democratici)¹⁹⁰.

Del c.d. *private enforcement* dei principi e valori costituzionali o della legislazione giuspubblicistica in un settore nel quale la c.d. co-regolazione è elemento essenziale abbiamo già accennato. Si tratta della questione di quanto la co-regolazione come forma di normazione “privata” non rischi di interferire con l'esercizio delle funzioni sovrane delle istituzioni rappresentative. Nel contesto dell'ecosistema digitale contemporaneo, infatti, le grandi piattaforme tecnologiche non svolgono più soltanto un ruolo tecnico o commerciale, ma si configurano sempre più come attori normativi di fatto, dotati di poteri di regolazione, giudizio e sanzione che incidono direttamente sui diritti fondamentali degli utenti. Tali soggetti – da *Meta* a *Google*, da *X* a *TikTok* – elaborano regole autonome di comportamento, applicano procedure di “moderazione dei contenuti”, attuano sistemi di *enforcement* privato e gestiscono meccanismi interni di impugnazione e ricorso, assumendo una funzione para-istituzionale che solleva interrogativi cruciali sul piano giuridico e politico-democratico. Le piattaforme stabiliscono unilateralmente i termini di servizio, gli standard comunitari e le linee guida editoriali, attraverso i quali definiscono ciò che è considerato lecito, offensivo, dannoso o disinformativo. Questa autoregolazione si realizza senza una partecipazione istituzionale pubblica significativa, senza trasparenza sui criteri decisionali e, spesso, senza garanzie alcune di contraddittorio e opportunità di attivazione di effettivi rimedi giurisdizionali esterni. Si consolida, così, lo sviluppo di una “normatività privata globale”¹⁹¹, peraltro unilaterale, soggettiva ed esclusiva, capace di produrre effetti giuridici concreti, ma priva di legittimazione costituzionale. Questo fenomeno viene spesso analizzato da parte della dottrina come una forma di costituzionalismo privato digitale, nel quale i principi del tradizionale diritto pubblico vengono assorbiti, e reinterpretati, in chiave e negli interessi aziendali. Le piattaforme agiscono come legislatori¹⁹², giudici e *polizia* dei propri ambien-

190. Interessanti analisi comparative, metodologicamente ben argomentate in M. Echeverría, S. García Santamaría, D.C. Hallin (eds.), *State-Sponsored Disinformation Around the Globe. How Politicians Deceive Their Citizens*, Routledge, 2024; H. Travis, *Platform Neutrality Rights. AI Censors and the Future of Freedom*, Routledge, 2025.

191. Perfino superfluo, ovviamente, il rinvio alle riflessioni di F. Galgano, *Lex mercatoria*, il Mulino, 2016.

192. Per una riflessione sul sistema delle fonti alla luce del fenomeno digitale, con specifica attenzione all'intelligenza artificiale e ai contenuti normativi dell'*Artificial Intelligence Act*, B. Marchetti, *Artificial Intelligence and Public Authorities*, cit.; G. De Minico, *Le fonti del diritto: un'argine all'intelligenza artificiale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, pp. 76-100; O. Pollicino, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, cit.

ti e spazi digitali, decidendo cosa può essere scritto, detto e pubblicato; da chi, in quali termini e con quali conseguenze. Il potere di oscurare contenuti, sospendere *account* o limitare la visibilità di *post* – spesso attraverso algoritmi opachi e auto-apprendenti – ha impatti profondi sulla libertà di espressione, sulla parità di trattamento e sull'esercizio dei diritti di partecipazione civica. Insomma, una importante prospettiva di analisi che certo resta degna di molta attenzione

E, infine, sarebbe molto utile, e senz'altro foriero di conseguenze molto significative, riflettere su quanto la normativa a tutela dei dati e dei diritti fondamentali nel sistema digitale, muovendo dal *GDPR* per passare almeno anche attraverso il *DSA* contribuiscano a comporre il mosaico della regolazione dei mercati¹⁹³ anche ai fini della tutela della concorrenza, che in questo ambito del sistema economico è ormai divenuta una chimera, nei diversi significati dell'espressione¹⁹⁴, tanto richiamandone l'introvabile sorte, quanto la natura ibridata delle regole sottostanti. Ma, appunto, questi importanti filoni di riflessione sollevano un quesito ancor più significativo che attiene alla natura tuttora embrionale, episodica e frammentata della disciplina legislativa in materia digitale, in attesa di una visione di sistema che riconduca a unità i molti, pur importantissimi, rivoli in cui attualmente si disperde l'attenzione del sistema politico e della società/comunità politica¹⁹⁵ quando si approccia l'argomento della “questione digitale” per sé.

193. In senso diametralmente opposto a quanto riferito nel testo, nel contesto giurisprudenziale statunitense, A. Tsesis, *The Free Speech Clause as a Deregulatory Tool*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 5, n. 2, 2024, pp. 381-402, denuncia un utilizzo distorto della *free speech clause* da parte della Corte suprema con lo scopo di de-regolamentare le attività economiche, eliminando atti legislativi statali finalizzati alla salvaguardia di importanti valori costituzionali e diritti individuali. Sui rischi per la concorrenza prodotti dall'utilizzo di algoritmi e di strumenti di intelligenza artificiale, altresì, D. Vese, *Algorithms, competition law, public interest*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, vol. 13, n. 2, 2023, pp. 1239-1266.

194. Abbiamo riferito più sopra quanto l'entrata in vigore del Regolamento UE n. 900 del 2024 in tema di trasparenza e *targeting* nelle campagne elettorali influenzi il mercato dei servizi sottostante. Ma si pensi, più genericamente, a come ad es. l'elevato ammontare di sanzioni pecuniarie, o l'introduzione del diritto alla portabilità dei dati nei casi di trasferimento delle proprie attività da una piattaforma all'altra (art. 20 *GDPR*) o ancora, in generale, il regime del trattamento dei dati nel corso di operazioni commerciali possano interferire con le dinamiche di mercato, producendo appunto effetti *regolatori* indiretti, e così via. Sull'argomento, in via esemplare, B. Lundqvist, M.S. Gal (eds.), *Competition Law for the Digital Economy*, cit.; A. Licastro, *Facebook è un monopolio?*, cit.; A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati*, cit., pp. 111-137; G. Rugani, *The EU Legal Framework on Personal Data Flows to Third Countries and its Interplay with EU International Commitments in the Field of Trade Law*, in *MediaLaws*, n. 1, 2025, pp. 210-236; R. Puglisi, *La rinuncia al fact-checking è una questione di concorrenza?*, in *Lavoce.info*, 21 febbraio 2025.

195. A differenza del contributo delle analisi scientifiche. Esemparmente si v., O. Pollicino, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, cit.

Bibliografia

- L. Ammannati, A. Canepa, G.L. Greco, U. Minneci (a cura di), *Algoritmi, Big Data, piattaforme digitali*, Giappichelli, 2021.
- L. Ammannati, R. Cafari Panico (a cura di), *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Giappichelli, 2018.
- L. Ammannati, A. Canepa (a cura di), *Tech Law. Il diritto di fronte alle nuove tecnologie*, Editoriale Scientifica, 2021.
- G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Laterza, 2005.
- G. Anders, *L'uomo è antiquato*. Vol. 1, *Considerazioni sull'anima nell'epoca della seconda rivoluzione industriale*, (1956) tr. it., Bollati Boringhieri, 2007.
- G. Anders, *L'uomo è antiquato*. Vol. 2, *Sulla distruzione della vita nell'epoca della terza rivoluzione industriale* (1980), tr. it., Bollati Boringhieri, 2007.
- A. Antelmi, L. La Cava, A. Pera, *Characterizing swing voters in online social media: the case of the 2022 Italian elections*, in *Social Network Analysis and Mining*, vol. 15, n. 77, 2025.
- J.M. Balkin, *Moody v. Netchoice: the Supreme Court meets the Free Speech Triangle*, in *The Supreme Court Review*, 2025.
- M. Barberis, *Brexit, Trump e governo giallo-verde. Tre esempi di populismo digitale*, in *Lo Stato*, vol. 12, 2019.
- W. Barfield, Y.-H. Weng, U. Pagallo (eds.), *The Cambridge Handbook of the Law, Policy, and Regulation for Human-Robot Interaction*, Cambridge University Press, 2024.
- G. Berk, *Louis D. Brandeis and the Making of Regulated Competition, 1900-1932*, Cambridge University Press, 2009.
- M. Betzu, *I baroni del digitale*, Editoriale Scientifica, 2022.
- M. Betzu, *I poteri privati nella società digitale: oligopoli e antitrust*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2021.
- F. Bilancia, *Constitutional Roots of Democracy*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, Parte II, 2019.
- F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, A. Gianelli, M.P. Paternò, F. Rimoli, G.M. Salerno, *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Editoriale Scientifica, 2013.
- F. Bilancia, *Juridification, società civile e identità nazionali nel processo di integrazione europea*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2016.
- F. Bilancia, *Libertà economica e diritti costituzionali. La oscillante normatività della Costituzione USA alla prova delle riforme economico-sociali*, in *Diritto costituzionale*, vol. VII, n. 3, 2024.
- F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, F. Rimoli (a cura di), *Paura dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, Carocci editore, 2008.
- E. Birritteri, *Contrasto alla disinformazione, Digital Services Act e attività di private enforcement: fondamento, contenuti e limiti degli obblighi di compliance e dei poteri di autonormazione degli operatori*, in *MediaLaws*, n. 2, 2023.
- F. Blando, *Fra astensionismo e voce al popolo: qualche spunto a partire dai referendum dell'8 e 9 giugno*, in *Consulta online*, n. II, 2025.

- K. Bleyer-Simon, *Fact-Checking as a Policy Focus in the EU*, in *Mediastudies*, vol. 16, n. 31, 2025.
- L. Blumetti, *Disinformazione online e correttezza del procedimento elettorale: qualche considerazione a margine della sentenza della Corte costituzionale della Romania n. 32 del 2024*, pubblicato in questo stesso volume.
- L.C. Bollinger, G.R. Stone (eds.) *Social Media, Freedom of Speech, and the Future of our Democracy*, Oxford University Press, 2022.
- R. Borrello, *Par condicio e radiotelevisione*, I, Libreria Universitaria, 2007.
- A. Bradford, *Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology*, Oxford University Press, 2023.
- A. Bradford, R.D. Kelemen, T. Pavone, *Europe Could Lose What Makes It Great. U.S. Pressure and Domestic Rancor Threaten the EU's Regulatory Superpower*, in *Foreign Affairs*, 21 aprile 2025.
- A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020.
- L. Brandimarte, L. Pecchi, G. Piga, *Le imprese Big Tech: schiave delle leggi per poter essere liberi?*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2021.
- E. Bruti Liberati, *Poteri privati e nuova regolazione pubblica*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2023.
- M.E. Bucalo, *I volti della libertà di manifestazione del pensiero nell'era digitale fra intermediari online, moderazione dei contenuti e regolazione*, Giappichelli, 2023.
- M.E. Bucalo, *Intelligenza Artificiale e deepfakes: le nuove frontiere della disinformazione e i possibili rimedi giuridici*, in *MediaLaws*, n. 3, 2024.
- S. Calabrese, O. Reich, *Civic Discourse and Electoral Processes in the Risk Assessment and Mitigation Measures Reports under the Digital Services Act*, Brussels, marzo 2025, consultabile al sito <https://epd.eu/content/uploads/2025/03/DSA-Paper-interactive-v41.pdf> (ultimo accesso il 25 agosto 2025).
- S. Calabrese, O. Reich, H. Tilsch, *Identifying, analysing, assessing and mitigating potential negative effects on civic discourse and electoral processes*, European Partnership for Democracy and Brussels con Civil Liberties Union for Europe, gennaio 2024, consultabile al sito https://dq4n3btcmr&c9.cloudfront.net/files/mpdgy5/DSA_Risk_Analysis_LibertiesxEPDfin.pdf (ultimo accesso il 25 agosto 2025).
- G. Caldiron, *La memoria negata di Tulsa*, in *il Manifesto*, 26 luglio 2022.
- A. Canepa, G.L. Greco, U. Minneci (a cura di), *Algoritmi, Big Data, piattaforme digitali. La regolazione dei mercati in trasformazione*, Giappichelli, 2021.
- L. Carlassare, *Costituzionalismo e democrazia nella alterazione degli equilibri*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Giappichelli, 2005, pp. 561-579.
- L. Carlassare, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2006, pp. 1-40.
- C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali e discorso pubblico europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023.
- E. Caterina, *La disciplina delle campagne elettorali tra obsolescenza normativa e innovazioni tecnologiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2025.
- E. Caterina, *Verso una normativa europea sulle campagne elettorali? Il regolamento UE sulla pubblicità politica e la sua problematica attuazione*, pubblicato in questo volume.

- R. Cazzamatta, *Redefining objectivity. Exploring types of evidence by fact-checkers in four European countries*, in *European Journal of Communication*, vol. 40, n. 2, 2025.
- A. Cerri, *Spunti e riflessioni sull'impiego dell'Intelligenza Artificiale nei procedimenti giuridici*, *Diritto pubblico*, n. 1, 2023.
- A. Cerri, *I ragionamenti del giurista e l'intelligenza artificiale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2025.
- D.K. Citron, J. Penney, *Empowering Speech by Moderating It*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 5, n. 2, 2024.
- S. Civitarese Matteucci, «Umano troppo umano». *Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2019.
- B. Chakravorti, J.P. Trachtman (eds.), *Defeating Disinformation. Digital platform responsibility, regulation and content moderation on the global technological commons*, Cambridge University Press, 2025.
- M. Chung, J. Wihbey, *Social media regulation, third-person effect, and public views. A comparative study of the United States, the United Kingdom, South Korea, and Mexico*, in *New Media & Society*, vol. 26, issue 8, 2024.
- R.A. Clarke, *Hostile State Disinformation in the Internet Age*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 5, n. 2, 2024.
- L. Cobbe, *Il governo dell'opinione. Politica e costituzione in David Hume*, Centro Edizioni Università di Macerata, 2014.
- R.F. Cochran Jr. (Ed.), *Louis D. Brandeis's MIT lectures on law (1892-1894)*, Carolina Academic Press, 2012.
- G. Colangelo, *Big data, piattaforme digitali e antitrust*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3, 2016.
- S.F. Colb, M.C. Dorf, *Beating Hearts. Abortion and Animal Rights*, Columbia University Press, 2016.
- A. Cossiri, *Elezioni nel bersaglio: disinformazione sistemica e vulnerabilità democratica*, in *Diario di Diritto pubblico*, 1 agosto 2025.
- A. Cossiri, *Le contromisure europee alla manipolazione informativa straniera nei social media: dalla politica estera e di sicurezza comune al regolamento sull'intelligenza artificiale*, pubblicato in questo volume.
- P. Costanzo, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2019.
- L. D'Agostino, *Disinformazione e obblighi di compliance degli operatori del mercato digitale alla luce del nuovo Digital Services Act*, in *MediaLaws*, n. 2, 2023.
- G. De Gregorio, O. Pollicino, P. Valcke (eds.), *The Oxford Handbook of Digital Constitutionalism*, Oxford University Press, 2025.
- G. De Gregorio, O. Pollicino, *The European Constitutional Way to Address Disinformation in the Age of Artificial Intelligence*, in *German Law Journal*, online, 2025.
- G. De Gregorio, N. Stremlau, *Inequalities and content moderation*, in *Global Policy*, n. 14, 2023.
- G. De Minico, *Le fonti del diritto: un argine all'intelligenza artificiale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025.

- A. De Nicola, V. Desantis (a cura di), *Prospettive di superamento del voto "tradizionale". Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, Editoriale Scientifica, 2024.
- G. Delledonne, L. Gori, G. Martinico, F. Pacini (a cura di), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, Soveria Mannelli, 2024.
- A.M. Dershowitz, *America's New Censors*, in *Horizons. Journal of International Relations and Sustainable Development*, n. 19, 2021.
- E. di Carpegna Brivio, *Il principio consent or pay e il problema costituzionale di pagare con i dati*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2025.
- E. di Carpegna Brivio, *Pari dignità sociale e Reputation scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, Giappichelli, 2024.
- A. Di Chiara, *Lo shadowban dei contenuti politici e i suoi effetti sulle campagne elettorali online*, pubblicato in questo volume.
- G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, 2023.
- G. Di Cosimo, *Campagne elettorali nel sistema digitale e discorsi d'odio*, pubblicato in questo volume.
- F. Dietrich, *AI-based removal of hate speech from digital social networks: chances and risks for freedom of expression*, in *AI and Ethics*, n. 5, 2025.
- M.C. Dorf, S.G. Tarrow, *Stings and Scams. "Fake News," the First Amendment, and the new Activist Journalism*, in *Journal of Constitutional Law*, vol. 20, n. 1, 2017.
- E. Douek, *Content Moderation as Systems Thinking*, in *Harvard Law Review*, vol. 136, n. 2, 2022.
- M. Ebers, *Truly Risk-based Regulation of Artificial Intelligence. How to Implement the EU's AI Act*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. 16, n. 2, 2024.
- M. Echeverría, S. García Santamaría, D.C. Hallin (eds.), *State-Sponsored Disinformation Around the Globe. How Politicians Deceive Their Citizens*, Taylor & Francis Ltd, 2024.
- N. Eder, *Making Systemic Risk Assessments Work. How the DSA Creates a Virtuous Loop to Address the Societal Harms of Content Moderation*, in *German Law Journal*, vol. 25, 2024.
- G. Fariello, D. Jemielniak, A. Sulkowski, *Does Godwin's law (rule of Nazi analogies) apply in observable reality? An empirical study of selected words in 199 million Reddit posts*, in *new media & society*, vol. 26(1), 2024, pp. 389-404.
- M. Fasan, *Intelligenza artificiale e costituzionalismo contemporaneo. Principi, diritti e modelli in prospettiva comparata*, Editoriale Scientifica, 2024.
- L. Federico, M. Masotina, *When fact-checks go viral: a cross-national analysis of the dissemination of European fact-checkers on Twitter*, in *Mediastudies*, vol. 15, n. 30, 2024.
- R. Finelli, *Filosofia e tecnologia. Una via di uscita dalla mente digitale*, Rosenberg & Sellier, 2022.
- G. Finocchiaro, *La sovranità digitale*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2022.
- M. Fortunato, *Tre frasi del padre. Il potere – L'io – La malinconia*, La nave di Teseo, 2022.
- C. Fuchs, *Digital Democracy and the Digital Public Sphere. Media, Communication and Society*, Routledge, 2023.

- R. Fuller, *Principles of Digital Democracy. Theory and Case Studies*, Walter de Gruyter, 2023.
- F. Galgano, *Lex mercatoria*, il Mulino, 2016.
- D. Galligan, *Keepers of the Common Good. The People, Opinion, and the Social Foundations of Constitutional Authority*, Oxford University Press, 2024.
- M. Gambini, *Le responsabilità civili dell'Internet service provider*, Editoriali Scientifiche Italiane, 2006.
- A. Garapon, J. Lassègue, *La giustizia digitale. Determinismo tecnologico e libertà*, (2018) tr. it. di F. Morini, il Mulino, 2021.
- E. Gentile, *La Storia del fascismo*, Editori Laterza, 2022.
- E. Goldman, *Content moderation remedies*, in *Michigan Technology Law Review*, vol. 28, n. 1, 2021.
- E. Goldman, *Why Section 230 Is Better Than the First Amendment*, in *Notre Dame Law Review*, vol. 95, n. 33, 2019.
- A.J. Golia, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e costituzionalizzazione degli spazi digitali. Osservazioni sulla giurisprudenza dell'Oversight Board*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023.
- G.S. Gordon, R. Martinez Mitchell, *Carl Schmitt and Ossip Flechtheim at Nuremberg: A Crossroads for International Justice and Intellectual History*, in *German Law Journal*, n. 25, 2024.
- O. Grandinetti, *Le piattaforme digitali come "poteri privati" e la censura online*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2022.
- S.J. Griffith, *Corporate Speech and Corporate Purpose. A Theory of Corporate First Amendment Rights*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 5, n. 3, 2024.
- D. Guarascio, *I monopoli ai tempi del complesso militare-digitale*, in *Sbilanciamoci.info*, 20 gennaio 2025.
- A. Gullo, *Contenuti, scopi e traiettoria della ricerca: le nuove frontiere della compliance nel mercato digitale*, in *MediaLaws*, n. 2, 2023.
- A.P. Heldt, *Content Moderation by Social Media Platforms: The Importance of Judicial Review*, in E. Celeste, A. Heldt, C. Iglesias Keller (eds.), *Constitutionalising Social Media*, HART, 2022.
- H.C.H. Hofmann, *New Regulatory Approaches under the EU's Legislation on Digitalisation: Introduction to the Special Edition of the EJRR "Charting the Landscape of Automation of Regulatory Decision-Making"*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. 16, n. 1, 2025.
- M. Hong, *Regulating hate speech and disinformation online while protecting freedom of speech as an equal and positive right – comparing Germany, in Europe and the United States*, in *Journal of Media Law*, vol. 14, n.1, 2022.
- J. Howard, *Content Moderation Makeover: Meta's Changes Are a Mixed Bag*, in *Public Ethics. Expert analysis of ethical issues in the news*, 29 gennaio 2025.
- D. Hume, *Selected Essays (1741-1742)*, Oxford University Press, 1996.
- V. Iaia, *The regulatory road to the European Media Freedom Act: opportunities and challenges ahead*, in *MediaLaws*, n. 2, 2023.
- A. Iannotti della Valle, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati. Tutela dei diritti e ruolo dell'antitrust in una prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, 2023.

- A.C. Karp, N.W. Zamiska, *The Technological Republic. Hard Power, Soft Belief and the Future of the West*, Crown Currency, 2025.
- D. Keller, *Platform Transparency and the First Amendment*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 4, n. 1, 2023.
- S. Kumar, S. Sai, V. Chamola, A. Gaur, C. Agarwal, K. Huang, A. Hussain, *Peeping into the Future. Understanding and Combating Generative AI-Based Fake News*, in *Cognitive Computation*, vol. 17, n. 3, 2025.
- M. Lai, M. Tambuscio, V. Patti, G. Ruffo, P. Rosso, *Extracting Graph Topological Information and Users' Opinion*, in G.J.F. Jones, S. Lawless, J. Gonzalo, L. Kelly, L. Goeuriot, T. Mandl, L. Cappellato, N. Ferro (eds.), *Experimental IR Meets Multilinguality, Multimodality, and Interaction*, Springer, 2017.
- W. Lance Bennett, S. Livingstone, *The disinformation order. Disruptive communication and the decline of democratic institutions*, in *European Journal of Communication*, vol. 33, n. 2, 2018.
- I. Larraz, R. Salaverría, J. Serrano-Puche, *Fact-checking automatation: an ethnographic approach to newsrooms*, in *Mediastudies*, vol. 15, n. 30, 2024.
- A. Licastro, *Facebook è un monopolio? Spunti di riflessione a partire dal caso FTC v. Facebook*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2022.
- A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della "synthetic media technology" in tempo di tornate elettorali*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2024.
- A. Licastro, *La riscoperta dell'abuso di dipendenza economica nell'era dei mercati digitali*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022.
- A. Liesenfeld, *The Legal Significance of Independent Research based on Article 40 DSA for the Management of Systemic Risks in the Digital Services Act*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. 16, n. 1, 2025..
- S. Lieto, *Astensionismo populista e rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, Parte III, n. 2, 2024.
- H. Limbrick, *Hate Speech, Insurrections, and Fake News: "No Problems Here," Says the Fifth Circuit: A Split on Free Speech and Content Moderation*, in *DePaul Law Review*, vol. 73, n. 4, 2024.
- di C. Lobascio, *Piattaforme digitali e controllo dell'informazione: l'EMFA e le tutele al pluralismo mediatico*, pubblicato in questo volume.
- D. Losurdo, *Controstoria del liberalismo*, Editori Laterza, 2005.
- C. Lotta, *Governance della rete, accesso a internet e cybersicurezza. Profili costituzionali*, Editoriale Scientifica, 2024.
- A. Lucarelli, *Nuovi mezzi di comunicazione, assetti imprenditoriali e soggettività politiche*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025.
- N. Maccabiani, *Technological Colonization and Constitutional Dysfunction. The role of AI-driven profiling and targeting practices*, Giappichelli, 2025.
- N. Maccabiani, *Algorithmic Profiling and Targeting: Between European Law and Constitutional Boundaries*, pubblicato in questo volume.
- L. Madio, M. Quinn, *Content moderation and advertising in social media platforms*, in *Journal of Economics & Management Strategy*, 2024.
- S. Makris, *A Smithian Political Economy Approach for the Competition Law of the 21st Century*, in *The Modern Law Review*, vol. 88, n. 4, 2025.

- M. Manetti, *Alla ricostruzione della sfera pubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025.
- M. Manetti, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023.
- S. Mannoni, G. Stazi, *Europa baluardo delle regole contro la tecnoligarchia USA*, in *MilanoFinanza*, 15 agosto 2025.
- S. Mannoni, *Il governo della rete tra retorica democratica e pratiche oligarchiche*, in *Diritto artificiale*, n. 1, 2025.
- B. Marchetti, *Artificial Intelligence and Public Authorities: does the European AI Act protect Public Values?*, in *European Review of Public Law*, vol. 36, no 1, 2024.
- H. Margetts, V. Lehdonvirta, S. González-Bailón, J. Hutchinson, J. Bright, V. Nash, D. Sutcliffe, *The Internet and public policy: Future directions*, in *Policy Internet Organization*, n. 13, 2021.
- P. Masala, *Constitutional Challenges and Regulatory Framework: Will the EU's Artificial Intelligence Act Ensure Adequate Protection of Fundamental Rights and Democracy?*, in I. Czarnowski, R.J. Howlett, C.L. Jain (eds.), *Intelligent Decision Technologies*, Springer, 2025.
- D. Messina, *La tutela della dignità nell'era digitale. Prospettive e insidie tra protezione dei dati, diritto all'oblio e Intelligenza Artificiale*, Editoriale Scientifica, 2023.
- V. Mete, D. Tuorto, *Il partito che non c'è. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, il Mulino, 2025.
- F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, 1997.
- F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Giuffrè, 1999.
- B. Moens, H. Foy, *Brussels stalls probe into Elon Musk's X amid US trade talks. EU was expected to finalise its investigation before the bloc's summer recess but will now miss this deadline*, in *Financial Times*, London, 17 luglio 2025.
- E. Musi, E.E. García Aguilar, L. Federico, *Botlitica: A generative AI-based tool to assist journalists in navigating political propaganda campaigns*, in *Studies in Communication Sciences*, vol. 24, n.1, 2024.
- G. Muto, *The use of AI in electoral campaigns: key issues and remedies*, in *MediaLaws*, n. 3, 2024.
- P. Naso, *Martin Luther King. Una storia americana*, Editori Laterza, 2021.
- R. Niro, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e coregolazione: note ricostruttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021.
- R. Niro, *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, Cedam, 1994.
- L. O'Carroll, *EU asks X for internal documents about algorithms as it steps up investigation. Musk's company has been accused of manipulating systems to give far-right posts and politicians greater visibility*, in *The Guardian*, 17 gennaio 2025, consultabile all'indirizzo <https://www.theguardian.com/technology/2025/jan/17/eu-asks-x-for-internal-documents-about-algorithms-as-it-steps-up-investigation> (ultimo accesso il 12 agosto 2025).
- A. Pace, M. Manetti, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. Branca, A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, Editori Laterza, 2006.
- A. Pace, *Comunicazioni di massa*, in *Per la Costituzione, Scritti scelti*, vol. II, Editoriale Scientifica, 2019.

- A. Pace, *Informazione: valori e situazioni soggettive, Per la Costituzione. Scritti scelti*, vol. II, Editoriale Scientifica, 2019.
- A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, II ed., Cedam, 1992.
- R. Pardolesi, *Piattaforme digitali, poteri privati e concorrenza*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2021.
- B. Parenzo, *La profilazione algoritmica nel prisma dell'autonomia privata*, Edizioni scientifiche italiane, 2024.
- N. Pica, *La tutela della libertà di informazione nel Digital Services Act tra contrasto alle "manipolazioni algoritmiche" e limiti alla content moderation*, in *MediaLaws*, n. 1, 2024, Numero speciale.
- M. Piccioli, *European Commission requests information from X under the Digital Services Act*, in *JuristNews. Law students reporting the rule of law in crisis*, Maastricht University – Faculty of Law, 18 gennaio 2025, consultabile all'indirizzo <https://www.jurist.org/news/2025/01/european-commission-requests-information-from-x-under-the-digital-services-act/> (ultimo accesso il 12 agosto 2025).
- G. Pierman, *Unrealized Digital Democracy. A Critical Analysis of Power in the Digital Age*, Lexington Books, 2024.
- S. Pietropaoli, *Ma di' soltanto una parola. Contro la decisione algoritmica*, in *Diritto artificiale*, n. 1, 2025.
- C. Pinelli, *Disinformazione, comunità virtuali e democrazia: un inquadramento costituzionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2022.
- C. Pinelli, U. Ruffolo, *I diritti nelle piattaforme*, Giuffrè, 2023.
- A.I. Platt, *The Administrative Origins of Mandatory Disclosure*, in *The Journal of Corporation Law*, vol. 49, n. 5, 2024.
- M. Plutino, *Verità e opinione pubblica. Preservare la democrazia costituzionale «online»*, Soveria Mannelli, 2024.
- 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.
- O. Pollicino, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023.
- O. Pollicino, *Disinformazione e intelligenza artificiale: "a groovy kind of love"?*, in *Annuario di Diritto comparato e di Studi legislativi*, 2024.
- O. Pollicino, *General Report: Freedom of Speech and the Regulation of Fake News*, in Id. (eds.), *Freedom of Speech and the Regulation of Fake News*, Intersentia, 2023.
- O. Pollicino, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025.
- O. Pollicino, G. De Gregorio, L. Somaini, *The European Regulatory Conundrum to Face the Rise and Amplification of False Content Online*, in G. Ziccardi Capaldo (eds.), *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence* 2019, Oxford University Press, 2020.
- O. Pollicino, *The Transatlantic Dimension of the Judicial Protection of Fundamental Rights Online*, in *The Italian review of international and comparative law*, n. 1, 2021.
- O. Pollicino, *Tutela dei diritti fondamentali e promozione dell'innovazione nel passaggio dalla stagione dell'automazione a quella dell'autonomia*, in *Rivista AIC*, 2025, in corso di pubblicazione.

- R.C. Post, *The Unfortunate Consequences of a Misguided Free Speech Principle*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 5, n. 2, 2024.
- F. Pradel, *Influence of hate speech about refugees in search algorithms on political attitudes. An online experiment*, in *New Media & Society*, vol. 27, n. 8, 2025.
- A. Predieri, *Carl Schmitt, un nazista senza coraggio*, La Nuova Italia Editrice, 1999.
- E. Psychogiopoulou, *The Fight Against Digital Hate Speech: Disentangling the EU's Regulatory Approach and Hurdles*, in *German Law Journal*, vol. 25, 2024.
- R. Puglisi, *La rinuncia al fact-checking è una questione di concorrenza?*, in *Lavoce.info*, 21 febbraio 2025.
- B. Quinn, D. Milmo, *How TikTok bots and AI have powered a resurgence in UK far-right violence*, in *The Guardian*, 2 agosto 2024.
- N. Rangone, L. Megale, *Risks Without Rights? The EU AI Act's Approach to AI in Law and Rule-Making*, in *European Journal of Risk Regulation, First Views*, 2025.
- U. Reviglio, K. Bleyer-Simon, S. Verza, *Governing Social Media's Opinion Power. The Interplay of EU Regulations*, in *MediaLaws*, n. 1 speciale, 2024.
- F. Rimoli, *Accelerazione, risonanza, entropia: democrazia senza futuro?*, *Diritto pubblico*, n. 1, 2025.
- A. Ruffo, *I limiti dei K.P.I. nel contrasto alla disinformazione online e i rischi per lo Stato*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2025.
- G. Rugani, *The EU Legal Framework on Personal Data Flows to Third Countries and its Interplay with EU International Commitments in the Field of Trade Law*, in *MediaLaws – Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2025.
- R. Sabia, *L'enforcement pubblico del Digital Services Act tra Stati membri e Commissione europea: implementazione, monitoraggio e sanzioni*, in *MediaLaws*, n. 2, 2023.
- A. Satariano, *The EU is planning to fine X platform for multiple violation of the DSA (...), for lack of transparency on advertisers, for refusing to give researchers access to data, for becoming a tool of disinformation and hate-speech*, in *New York Times*, 9 aprile 2025.
- K. Schmitt, *Le categorie del 'politico'*, tr. it. a cura di G. Miglio e P. Schiera, il Mulino, 1972.
- M. Scott, O. Herrero, *French far-right parties target voters with AI ahead of vote. The country's National Rally and Reconquest political parties have used the tech to promote divisive messages about migration and the EU*, in *Politico.eu*, 4 luglio 2025.
- E. Scott, *Morte nella terra promessa. Tulsa, USA, 1921: la strage dimenticata di una comunità afroamericana*, Mimesis Edizioni, 2022.
- A. Sehl, *Public service media as pivotal in combating misinformation and disinformation: prerequisites and approaches*, in *European Journal of Communication*, vol. 39, n. 6, 2024.
- B. Shaughnessy, E. DuBosar, M.J. Hutchens, I. Mann, *An attack on free speech? Examining content moderation, (de-), and (re-) platforming on American right-wing alternative social media*, in *New Media & Society*, vol. 7, n. 6, 2025.
- S. Syed Kazmi, *The Role of Anonymity in the Weaponization of Social Media through Twitter. Some Global and European Instances*, in *Journal of European Studies*, vol. 41, n. 1, 2025.

- P. Thiel, B. Masters, *Da zero a uno. I segreti delle startup, ovvero come si costruisce il futuro* (2014), tr. it. di G. Gladis Ubbiali, Rizzoli, 2015.
- H. Travis, *Platform Neutrality Rights. AI Censors and the Future of Freedom*, Routledge, 2025.
- A. Tsesis, *The Free Speech Clause as a Deregulatory Tool*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 5, n. 2, 2024.
- M. Tushnet, *The Dual State in the United States: The Case of Lynching and Legal Lynchings*, in *Law & Ethics of Human Rights*, vol. 16, n. 1, 2022.
- R. Verganti, *Design-driven innovation changing the rules of competition by radically innovating what things mean*, Harvard Business Press, 2009.
- P.L. Verveer, *Content Moderation in the United States and Europe. Similar Values, Different Approaches*, Harvard Kennedy School, Mossavar-Rahmani Center for Business & Government, M-RCBG Associate Working Paper Series, n. 197, gennaio 2023, consultabile al sito https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/197_AWP_final.pdf (ultimo accesso il 20 agosto 2025).
- D. Vese, *Algorithms, competition law, public interest*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, vol. 13, n. 2, 2023.
- G. Vettori, *Sui poteri privati. Interazioni e contaminazioni*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2022.
- S. Vezzoso, *Competition by Design*, in B. Lundqvist, M.S. Gal (eds.), *Competition Law for the Digital Economy*, Edward Elgar Publishing, 2019.
- G.E. Vigevani, M. Cazzaniga, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in *MediaLaws*, n. 1, 2024.
- G.E. Vigevani, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2025.
- E. Volokh, *Free Speech and Private Power*, in *Harvard Law Review Forum*, vol. 138, n. 2, 2024.
- E. Volokh, *When Are Lies Constitutionally Protected?*, in *Journal of Free Speech Law*, vol. 4, n. 2, 2024.
- T. Wheeler, *Techlash. Who makes the rules in the digital gilded age*, Brookings Institution Press, 2023.
- T. Wheeler, *The Supreme Court takes up Section 230*, in *The Brookings Institution*, 31 gennaio 2023.
- S.C. Woolley, P.N. Howard (eds.), *Computational Propaganda. Political Parties, Politicians, and Political Manipulation on Social Media*, Oxford University Press, 2018, consultabile al sito <https://www.brookings.edu/articles/the-supreme-court-takes-up-section-230/> (ultimo accesso il 20 agosto 2025).
- D. Zecca, L. Cianci, *Right to information, online speech and democratic political processes: a legal framework for Europe and beyond?*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Governance of/through Big Data*, vol. II, RomaTre Press, 2023.
- F. Zollo, A. Bessi, M. Del Vicario, A. Scala, G. Caldarelli, L. Shekhtman, S. Havlin, W. Quattrocioni, *Debunking in a world of tribes*, in *PLoS ONE*, vol. 12, n. 7, 2017.

3.
DISINFORMAZIONE ONLINE E CORRETTEZZA
DEL PROCEDIMENTO ELETTORALE:
QUALCHE CONSIDERAZIONE A MARGINE DELLA SENTENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE DELLA ROMANIA
N. 32 DEL 2024
di Lidia Blumetti*

SOMMARIO: 1. La “genuinità” della formazione dell’opinione pubblica in democrazia e i rischi dello spazio digitale disintermediato. - 2. La sentenza della Corte costituzionale rumena n. 32 del 2024. Breve ricostruzione dei fatti. - 3. Manipolazione dell’opinione pubblica e correttezza del procedimento elettorale: le motivazioni sottese alla sentenza della Corte costituzionale rumena. - 3.1. L’ille-gale violazione della *par condicio* attraverso una campagna organizzata tramite c.d. *micro-influencer*. - 3.2. L’interferenza russa nella campagna elettorale. - 4. Manipolazione dell’opinione pubblica e democrazia nel contesto europeo. Gli strumenti già a disposizione: il Digital Services Act e il Regolamento sulla trasparenza e il *targeting* della pubblicità politica. - 5. L’annullamento delle elezioni nel contesto europeo: le coordinate segnate nell’*Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional courts*. - 6. Considerazioni conclusive.

1. La “genuinità” della formazione dell’opinione pubblica in democrazia e i rischi dello spazio digitale disintermediato

La questione del condizionamento e della manipolazione dell’opinione pubblica è antica¹, anticipa di molto le contemporanee democrazie costitu-

* Università di Roma “La Sapienza”.

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

zionali, all'interno delle quali le problematiche concernenti la libertà di manifestazione del pensiero e la genuina formazione del convincimento degli elettori hanno assunto grande rilievo². È noto, infatti, che gli attuali sistemi democratici non si limitano a sancire la libertà, la segretezza, la personalità del voto, al fine di impedire condizionamenti materiali di terzi, ma prevedono regole volte a disciplinare la comunicazione politica e istituzionale, la campagna elettorale, lo statuto dei soggetti chiamati per professione alla divulgazione di informazioni e notizie. Regole volte a favorire il pluralismo delle fonti di informazione, nonché la correttezza, veridicità e completezza delle notizie fornite ai cittadini, funzionale alla formazione di un'opinione pubblica autonoma e consapevole³.

Le elezioni costituiscono infatti, al contempo, l'avvio della "macchina" politico-amministrativa e il momento culminante di un percorso di progressiva formazione del convincimento politico dell'elettore, costellato da una pluralità di voci che trovano la loro diffusione sui tradizionali mezzi di informazione e, sempre più, nell'ambiente digitale. È evidente dunque che, ai fini della garanzia di una genuina espressione del consenso elettorale, tale momento assume un'importanza equiparabile a quello dell'espressione materiale del voto, richiedendo anch'esso adeguati strumenti di tutela⁴.

L'intangibilità della dimensione interiore dell'individuo è infatti una convinzione risalente e da tempo sconfessata. La capacità di fattori esterni

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

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

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

di condizionare il pensiero è stata a più riprese resa evidente nel corso della storia, in particolare dalle operazioni di manipolazione dell'opinione pubblica poste in essere dai regimi totalitari, che hanno manifestato come sia possibile, attraverso una capillare attività di propaganda e indottrinamento, rendere l'individuo un automa e i cittadini una massa, formata più per acclamare un capo che per condividere un programma politico⁵. Proprio tali esperienze hanno condotto al «riconoscimento del principio di dignità in alcune costituzioni post-totalitarie», che va letto, per l'appunto, «anche nella prospettiva di porre un limite alla ormai comprovata capacità dell'artificio umano di superare la soglia di quella libertà di pensiero che era stata a lungo considerata naturalmente incoercibile»⁶.

Di qui, l'esigenza dei sistemi democratici di assicurare e garantire non solo la libertà di espressione, nella sua duplice dimensione di libertà di manifestare il proprio pensiero e di diffondere e ricevere notizie – che, come affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 84 del 1969, rappresenta la «pietra angolare» dei regimi democratici – ma quella di tutelare l'individuo nella fase formativa del proprio pensiero.

La questione del condizionamento eteronomo del processo di formazione del pensiero del cittadino-elettore, inoltre, è da tempo affrontata anche in ambito giuridico, all'interno, per esempio, del dibattito concernente la regolazione dei media tradizionali⁷ e, ancor prima, a quella della pubblicità commerciale. Si tratta dunque di questioni ben note, che, tuttavia, non sembra abbiano perso attualità con la trasformazione della sfera comunicativa in atto nell'ultimo ventennio.

Già con riferimento ai «dati caratteristici» del mezzo televisivo, infatti, la Corte costituzionale affermava che, «per la sua notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale attraverso la diffusione nell'interno delle abitazioni e per la forza suggestiva della immagine unita alla parola», esso dispiegava «una peculiare capacità di persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali, di natura ben diversa da quella attribuibile alla stampa»⁸. In

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

6. C. Hassan, C. Pinelli, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Marsilio, 2022, p. 110.

7. Sul tema, si consiglia la lettura di C. Pinelli, *Suggestione dei messaggi televisivi, persuasione e manifestazione del pensiero*, in *Dir. inf.*, 1995.

8. Corte cost., sent. 14 luglio 1981, n. 148.

tale prospettiva, appare evidente che la «capacità di immediata a capillare penetrazione nell'ambito sociale» sia significativamente maggiore nel caso degli strumenti digitali.

Lo sviluppo di una società sempre più digitale sta investendo la stessa forma della convivenza umana, interessando, in primo luogo, l'essere umano in sé, i cui caratteri sono condizionati dall'evoluzione degli strumenti attraverso cui agisce nel mondo. L'utilizzo delle nuove tecnologie, prima ancora che sulla manifestazione della propria personalità, incide infatti sui processi di costruzione delle soggettività⁹, in quanto lo spazio digitale diviene parte della lente attraverso cui osserviamo la realtà e comunichiamo. Le modalità di interazione in rete influenzano il senso di sé in relazione al contesto sociale, così come la percezione del tempo – un fattore caro ai processi democratici, la cui condizione di pensabilità risiede nella proiezione temporale¹⁰ – tendendo a renderci sempre meno abituati all'attesa, alla riflessione. Tale fenomeno è accentuato dall'enorme quantità di tempo che passiamo in rete, frutto della combinazione tra la costante possibilità di utilizzo delle nuove tecnologie e il funzionamento delle piattaforme digitali, in particolare dei *social media*, che sono strutturati per indurre l'individuo a rimanere connesso il più a lungo possibile. Un meccanismo che, peraltro, si innesta in un processo di trasformazione dei rapporti intersoggettivi, caratterizzato dalla costante connessione tra utenti, cui corrisponde, tuttavia, una potenziale riduzione dell'incontro "fisico" tra persone¹¹. Una tendenza che porta ad interrogarsi sulla capacità della comunicazione mediata dai mezzi digitali di creare quei legami sociali, fondati su un senso di solidarietà

9. Si consiglia la lettura delle interessanti considerazioni di A. Biscaldi, V. Matera, *La costruzione della soggettività all'epoca dei social*, in *Rivista di antropologia contemporanea*, n. 1, 2022. Nel riflettere sull'impatto che i nuovi media digitali hanno sui processi di costruzione della soggettività, gli Autori fanno riferimento l'esperienza emblematica dell'antropologo E. Carpenter (a sua volta raccontata da M. Welsh, *Youtube and You. Experiences of Self-Awareness in the Context Collapse of the Recording Webcam*, in *Explorations in Media Ecology*, 2009, pp. 19-33), assunto nel secondo dopoguerra dagli amministratori coloniali come consulente per la gestione della comunicazione governativa nei territori di Papua e Nuova Guinea. Questi, infatti, ha riportato come, la visione da parte delle comunità indigene, per la prima volta, della loro immagine in foto avesse prodotto effetti rilevanti sul loro modo di vivere, determinando una radicale trasformazione del loro rapporto reciproco e con l'ambiente circostante.

10. Sul punto, sono significative le riflessioni di N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, 1991, pp. 49-50, il quale afferma: «la rapidità con cui vengono rivolte le domande al governo da parte dei cittadini, è in contrasto con la lentezza con cui le complesse procedure di un sistema politico democratico consentono alla classe politica di prendere le decisioni adeguate [...] Sinteticamente, la democrazia ha la domanda facile e la risposta difficile; l'autocrazia, al contrario, è in grado di rendere la domanda più difficile e dispone di una maggiore facilità nel dare le risposte».

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

e di reciproco riconoscimento, che rappresentano il presupposto della condivisione dei valori fondanti una società.

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

Ci si riferisce all'appiattimento del dibattito politico, soprattutto nel periodo di campagna elettorale, sullo scontro tra *leader*, nonché al suo conformarsi ai crismi della pubblicità commerciale, caratterizzandosi per una capacità suggestiva che fa appello principalmente alla sfera emotiva dell'elettore, in modo da conquistarne il favore¹². Tale tendenza sembra accentuata dalle modalità di interazione online, soprattutto quella veicolata dai *social media*, che favoriscono la semplificazione e il carattere enfatico dei messaggi politici, permettendo tra l'altro una comunicazione degli esponenti politici non solo unidirezionale – sono questi ultimi che parlano con gli elettori, che si trovano ad ascoltarli passivamente – come avviene anche nei canali di informazione tradizionale, ma anche priva dell'immediato confronto con un soggetto terzo, per esempio, un giornalista o un esponente politico espressione di un'ideologia differente.

12. Sul rapporto tra informazione in ambito economico, finanziario e politico, si vedano le approfondite considerazioni di G. L. Conti, *Il condizionamento dell'opinione pubblica in campo politico ed economico*, «Bozza per la discussione al Convegno annuale dell'AIC sul tema "La libertà di manifestazione del pensiero"», Salerno, 2024, reperibile sul sito: <https://www.rivistaaic.it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/gian-luca-conti/il-condizionamento-dell-opinione-pubblica-in-campo-politico-ed-economico> (consultato il 15/06/2025). L'Autore pone a confronto le modalità comunicative utilizzate in ambito commerciale con quelle proprie della propaganda politica, ricostruendo la differente evoluzione dell'intervento nazionale ed europeo nei due settori. In questa direzione, si pone in luce come, al contrario di quanto è avvenuto con riferimento alla pubblicità commerciale, la cui riconosciuta capacità di influenzare i consumatori in maniera occulta ha indotto il legislatore nazionale ed europeo a intervenire da tempo al fine di limitare le forme di condizionamento più subdole ed aggressive – si veda la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole, attuata con il d.lgs. n. 79 del 1992; la direttiva 97/55/CE sulla pubblicità comparativa; la direttiva 89/522/CEE, che ha vietato la trasmissione, sui canali radiotelevisivi, di messaggi pubblicitari non immediatamente percepibili come tali e la pubblicità subliminale; la direttiva 2005/29/CE – in ambito politico non si è intervenuti con le stesse modalità. Ciò è ricondotto dall'Autore al diverso approccio con cui sono stati osservati questi due fenomeni, dal momento che, mentre nel primo caso l'asimmetria informativa tra operatore economico e consumatore veniva in rilievo, quanto meno in origine, principalmente in un'ottica di tutela della libertà di iniziativa economica, nel secondo, un posto centrale hanno sempre occupato le questioni connesse alla libertà di manifestazione del pensiero. Prospettiva che viene problematizzata, ponendo in evidenza «due movimenti convergenti», che avvicinerebbero ormai queste due sfere: «da una parte, la comunicazione in campo economico si appropria di *issues* che sono caratteristiche della comunicazione politica» – poiché le decisioni di investimento si basano sempre più su politiche sociali e ambientali di una società – «dall'altra parte e nello stesso tempo, la comunicazione in campo politico è sempre più orientata a logiche di tipo commerciale» (p. 35).

In questo contesto, si inserisce la struttura algoritmica sottesa al funzionamento delle piattaforme digitali, che orienta la navigazione in rete in maniera tale da suggerire all'utente i contenuti che sono in linea con le sue preferenze, contribuendo alla polarizzazione e frammentazione dell'elettorato. In tal modo, l'utente si trova tendenzialmente isolato nella propria "bolla", accompagnato tuttavia dalla percezione di essere circondato da una pluralità di fonti informative e di essere un soggetto attivo nella ricerca delle stesse¹³. I cittadini, dunque, appaiono sempre più propensi a fare affidamento su informazioni aderenti alle proprie convinzioni, divenendo così anche più permeabili a notizie false o parziali. Un fenomeno che è accentuato dalle più sofisticate e subdole tecniche di condizionamento ideologico permesse dal c.d. *micro-targeting*, che consente un suggerimento individualizzato di contenuti, basato sul "profilo digitale" dell'individuo, delineato sulla base delle sue attività in rete¹⁴.

Alla luce di questo insieme di caratteri "intrinseci" agli strumenti digitali, come si diceva, la «forza suggestiva» del mezzo appare significativamente maggiore rispetto a quella dei tradizionali media, divenendo impercettibile quel confine – già incerto in astratto – tra un'attività che non priva il soggetto della capacità critica e una che, per le dimensioni che assume, si inverte in una sostanziale etero-definizione della soggettività dell'individuo¹⁵, costruita a partire dagli impulsi emotivi che ne guidano la navigazione in rete.

Dunque, se le questioni accennate sono antiche, non per questo esse appaiono meno attuali, dal momento che ad essere recenti sono le problema-

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

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

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

tiche concernenti gli specifici mezzi attraverso cui le condotte hanno luogo; problematiche che, sul piano meramente giuridico, investono infine gli strumenti di regolazione degli stessi. È di immediata evidenza la più ampia e rapida diffusione dei contenuti online, così come l'accresciuta complessità di regolazione e controllo da parte della pubblica autorità dell'ambiente informativo, dettata dalla progressiva centralità acquisita dalle piattaforme digitali quali "arene pubbliche". In tali "spazi", il cittadino non è più solo consumatore di notizie provenienti dai c.d. professionisti dell'informazione ma potenziale produttore e canale di trasmissione di notizie; un fenomeno che ha messo alla «prova le categorie giuridico-costituzionali – fra cui la differenza tra informazione del giornalismo e propaganda politica, o quella fra media e non media – su cui si erano basate molte delle ricostruzioni dogmatiche e normative concernenti i limiti alla libertà d'espressione e informazione»¹⁶.

Tali questioni chiamano gli ordinamenti statali ad interrogarsi sulle modalità attraverso le quali arginare l'arbitrio dei grandi poteri economici privati che gestiscono il funzionamento delle piattaforme¹⁷, sul presupposto che la garanzia della genuina formazione dell'opinione dell'elettore richieda un ambiente informativo "protetto" rispetto a condotte manipolative, senza tuttavia comprimere la libertà di espressione del pensiero, che costituisce un principio cardine delle democrazie liberali.

2. La sentenza della Corte costituzionale rumena n. 32 del 2024. Breve ricostruzione dei fatti

In questo quadro si inserisce la sentenza della Corte costituzionale della Romania del 6 dicembre 2024, con la quale il giudice costituzionale ha annullato l'intero procedimento elettorale relativo alle elezioni presidenziali, invalidando tutte le operazioni elettorali svolte sino a quel momento, compresi i risultati del primo turno – che avevano attestato l'inaspettato conseguimento da parte del candidato di estrema destra Călin Georgescu

16. M. Monti, *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura nelle azioni dell'Unione Europea (Code of practice on disinformation)*, in *federalismi.it*, 24 aprile 2021, p. 283.

17. Sul rapporto tra potere pubblico e poteri privati, con particolare attenzione alle grandi società di informazione, si consiglia la lettura dei seguenti contributi, raccolti nel fascicolo tematico dell'Enciclopedia del diritto sul tema "Potere e Costituzione": C. Pinelli, *Decisione politica e dislocazione del potere*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Enc. dir. I tematici, Potere e Costituzione*, V, Giuffrè, 2021, pp. 31 ss.; G.E. Vigevari, *Informazione e potere*, ivi, pp. 219 ss.; O. Pollicino, *Potere digitale*, ivi, pp. 410 ss.; G. Resta, *Poteri privati e regolazione*, ivi, pp. 1008 ss.

della maggioranza relativa – e i voti già espressi per il secondo turno¹⁸. Con tale sentenza la Corte ha imposto la ripetizione del procedimento elettorale nella sua interezza, estendendo al contempo il mandato del Presidente in carica¹⁹.

Il giudice costituzionale rumeno ha fondato il proprio intervento sulle disposizioni costituzionali e legali che attribuiscono alla Corte costituzionale rumena la competenza a garantire il rispetto della procedura per l'elezione del Presidente della Romania e la conferma dei risultati elettorali, attraverso un'interpretazione sistematica delle stesse. In particolare, essa ha fatto leva su una lettura sostanziale dell'art. 146, lett. f), della Costituzione rumena – ai sensi del quale la Corte costituzionale «assicura il rispetto del procedimento per l'elezione del Presidente» – valorizzando, in primo luogo, la sua connessione con le disposizioni costituzionali poste a garanzia della supremazia della Costituzione durante le elezioni presidenziali e, più in generale, dei valori costituzionali²⁰. In forza di ciò, il giudice costituzionale ha affermato la necessità di leggere le disposizioni del suddetto articolo in connessione con quelle dell'art. 142, co. 1, Cost. e dell'art. 2 della legge n. 47 del 1992, riconducendo quindi il potere della Corte di vigilare

18. Cfr. Corte costituzionale della Romania, sent. 6 dicembre 2024, n. 32. Il testo della pronuncia, tradotto in italiano, è reperibile sulla Rivista “*Nomos. Le attualità nel diritto*”, n. 3, 2024.

19. Per i commenti, in prima lettura, della pronuncia, si veda S. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *federalismi.it*, n. 4, 2025, pp. 162 ss.; M. Monti, *La Corte costituzionale rumena di fronte alla “disinformazione” e alle nuove frontiere della pubblicità politica online: fra micro-influencer e ingerenze esterne*, in *Giustizia insieme*, 17 febbraio 2025. La suddetta pronuncia ha sovvertito l'esito del precedente giudizio della Corte del 2 dicembre, nell'ambito del quale era stata confermata la validità delle elezioni, sulla sola base del riconteggio dei voti espressi. Sul punto, B. Selejan-Gutan, *The Second Round that Wasn't. Why The Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections*, in *Verfassungsblog*, 7 dicembre 2024.

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

sul rispetto della procedura di elezione del Presidente al ruolo, a questa attribuito nell'architettura costituzionale, di garante della supremazia della Costituzione.

Poste le premesse giuridiche del proprio intervento, la Corte ha deciso di invalidare l'intero procedimento elettorale alla luce del contenuto delle "Note informative" del Ministero degli Affari Interni-Direzione Generale della Protezione Interna, del Servizio di Intelligence Estero, del Servizio di Intelligence Rumeno e del Servizio Speciale di Telecomunicazioni, presentati alla riunione del Consiglio Supremo di Difesa Nazionale e declassificati il 4 dicembre 2024²¹. Documenti dai quali il Collegio desumeva l'avvenuta «manipolazione del voto degli elettori» e la «distorsione delle pari opportunità fra i concorrenti elettorali, attraverso l'uso non trasparente e in violazione della legislazione elettorale delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale nello svolgimento della campagna elettorale, nonché attraverso il finanziamento della campagna elettorale da fonti non dichiarate, anche online»²².

Non si tratta del primo caso di intervento incisivo della Corte rumena nell'ambito della propria competenza di vigilanza sul corretto svolgimento delle elezioni presidenziali. Sempre nel corso di questa tornata elettorale, infatti, il giudice costituzionale aveva rigettato la candidatura di Diana Șoșoacă, in ragione della sua opposizione all'adesione della Romania all'Unione Europea e alla Nato. Se quest'ultima pronuncia rientra però nell'ambito del più classico intervento giudiziario entro i c.d. sistemi di "democrazia protetta", essendo volta dichiaratamente a impedire la competizione elettorale a soggetti politici portatori di ideologie contrarie ai principi costitutivi degli ordinamenti democratici, la decisione in questione si fonda su premesse differenti. L'annullamento delle elezioni, che di per sé non rappresenta un fenomeno isolato²³, nel caso di specie non è stato dettato neppure dal riscontro di irregolarità della procedura elettorale in sé. Si tratta infatti del primo caso di annullamento di un procedimento elettorale a causa del rilevamento dell'avvenuto "inquinamento" dell'ambiente informativo nel corso della campagna elettorale²⁴.

21. Scaricabili dal sito: <https://www.presidency.ro/ro/media/comunicate-de-presa/comunicat-de-presa1733327193> (consultato il 15/06/2025).

22. Corte costituzionale della Romania, sent. n. 32 del 2024, par. 11.

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

24. Invero, vi è stato un precedente annullamento di una votazione in conseguenza della rilevata violazione del diritto alla corretta informazione dei cittadini, relativo tuttavia ad una situazione differente. Si trattava, in quel caso, di una sentenza del Tribunale federale svizzero

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

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

Come si accennava, il primo profilo sul quale si fonda la decisione di annullamento dell'intera procedura elettorale risiede nell'accertamento da parte dei Servizi segreti rumeni di una campagna elettorale condotta in maniera tale da manipolare la formazione del convincimento degli elettori, incidendo così «sulla libera espressione del suffragio dei cittadini»²⁵. A determinare l'annullamento delle votazioni, quindi, sono stati fattori verificatisi nel periodo antecedente al voto, che hanno prodotto un condizionamento illegittimo sull'opinione pubblica.

Il primo aspetto sul quale si sofferma la Corte concerne la violazione della «libera espressione del voto», come conseguenza del fatto che gli elettori sarebbero stati «disinformati» attraverso una campagna elettorale «in cui uno dei candidati ha beneficiato di una promozione aggressiva, effettuata eludendo la legislazione nazionale in materia elettorale e sfruttando in modo abusivo gli algoritmi delle piattaforme di social media»²⁶. Il mancato inserimento dei segni specifici della comunicazione elettorale sui contenuti che promuovevano il candidato, in violazione della legge elettorale nazionale, avrebbe determinato un trattamento preferenziale sulle piattaforme di-

che, a seguito di numerosi ricorsi, aveva invalidato una votazione su una riforma costituzionale di iniziativa popolare, sulla scorta del fatto che le informazioni diffuse dal Consiglio federale contenevano un errore macroscopico su alcuni dati che avevano costituito una parte importante del dibattito pubblico precedente il voto, rappresentando dunque un'informazione essenziale ai fini della formazione dell'opinione degli elettori circa il quesito sottoposto al voto.

25. Corte costituzionale della Romania, sent. n. 32 del 2024, par. 12.

26. Ivi, par. 14.

gitali, con l'effetto di distorcere la manifestazione di volontà degli elettori²⁷. La significativa esposizione mediatica di tale candidato²⁸, infatti, avrebbe ridotto proporzionalmente quella degli altri candidati, compromettendo la possibilità per gli elettori di formarsi un'opinione sui candidati e sulle alternative elettorali.

In secondo luogo, solo per completezza, si rileva che la Corte censura la violazione della legge elettorale relativa al finanziamento della campagna elettorale, desunta dalla distonia tra la campagna elettorale svolta e la dichiarazione presentata da Georgescu all'Autorità elettorale permanente, attestante l'assenza di spese a questa riconducibili. Incongruenza che, ad avviso del giudice rumeno, configurava una violazione del principio di trasparenza che regola il finanziamento delle campagne elettorali, «sollevando sospetti sulla correttezza delle elezioni»²⁹.

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

Il primo motivo di censura preso in esame dalla Corte compendia quindi una serie di diverse condotte manipolative dell'opinione pubblica – perpetrate attraverso la violazione della legge elettorale rumena e le *policy* della piattaforma digitale TikTok – che, stando a quanto riportato nella pronuncia, sembrano rilevare in relazione al fenomeno della disinformazione se si assume un'accezione ampia dello stesso, non circoscritta a quella datane in ambito europeo.

Infatti, ai sensi del Rapporto finale, pubblicato nel 2018, dell'*High Level Group on fake news and online disinformation* (HLEG)³⁰, istituito dalla

27. *Ibidem*.

28. I documenti desegretati attestano una crescita esponenziale di popolarità di Georgescu nell'arco delle poche settimane precedenti alla data delle votazioni; periodo nel quale, per l'appunto, la campagna promozionale era stata svolta in maniera più aggressiva.

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

30. M. De Cock Buning e altri, *A multi-dimensional approach to disinformation. Final Re-*

Commissione europea, la disinformazione concerne condotte che, pur non considerate illecite dall'ordinamento, consistono in «*false, inaccurate, or misleading information designed, presented and promoted to intentionally cause public harm or for profit*». Si tratta, quindi, di una strategica diffusione di una narrazione falsa o parziale, con lo specifico intento di compromettere la genuinità dell'ambiente informativo e indurre al compimento di determinati comportamenti o azioni³¹.

Nel caso in questione, invece, ad essere valorizzato dalla Corte quale elemento capace di compromettere la genuina formazione dell'opinione pubblica pare piuttosto la squilibrata visibilità ottenuta sui *social media* dal candidato Georgescu rispetto a quella degli altri candidati, in conseguenza, si diceva, di uno sfruttamento abusivo e fraudolento degli algoritmi della piattaforma TikTok.

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

In primo luogo, tali documenti rilevano l'attività di differenti *account* intenti a pubblicare contenuti elettorali con modalità capaci di celarne la natura politica³², nonché la loro appartenenza ad una medesima organizza-

port of the independent High level Group on fake news and online disinformation, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2018, p. 10.

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

32. Si apprende come parte degli *account* impegnati nella campagna promozionale di Georgescu fossero stati creati a partire dal 2016 e, dopo un lungo periodo di sostanziale inattività, fossero diventati molto attivi due settimane prima della data delle elezioni. I citati documenti danno poi conto di come l'attività degli *account* fosse stata organizzata, al di fuori dalla piattaforma TikTok, utilizzando un canale Telegram, attraverso il quale venivano fornite istruzioni chiare su come agire e sul modo per aggirare i meccanismi di verifica della piattaforma. Inol-

zione: gli *account*, infatti, non erano riconducibili a indirizzi IP condivisi ma erano assegnatari di indirizzi IP univoci.

Questi attestano poi lo sfruttamento a fini elettorali di un'ampia rete di *influencer* che, istruiti sui contenuti da pubblicare e finanziati attraverso l'utilizzo della piattaforma *FameUp* (utilizzata per la monetizzazione di attività promozionali online), hanno promosso, direttamente o indirettamente, la candidatura di Georgescu. Anche in questo caso, peraltro, i contenuti diffusi da tali profili non erano associati alla campagna elettorale, in quanto non etichettati come contenuti politici ma di intrattenimento. Si apprende come tali *influencer* – la cui attività sui *social* non coincideva tradizionalmente con quella di propaganda o informazione politica – includessero infatti i messaggi promozionali in video nei quali erano dediti a svolgere le più differenti attività³³. Sebbene diffondessero un messaggio politico e fossero volti a sponsorizzare uno dei candidati alle elezioni presidenziali, dunque, i contenuti condivisi risultavano rientranti nella categoria di intrattenimento, non subendo il massiccio filtraggio applicato a quelli riconosciuti di carattere politico (in violazione della *policy* dell'azienda cinese sui contenuti politici)³⁴. Di conseguenza, i messaggi promozionali a favore di George-escu venivano mostrati, senza un'adeguata segnaletica e senza restrizioni, ad un'ampia platea di utenti, attraverso l'utilizzo dei meccanismi di *targeting*, determinando un'esposizione preferenziale di tale candidato rispetto a quella degli altri, i cui *post* venivano invece filtrati, con la conseguenza di diminuire esponenzialmente la loro presenza online.

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

Questo insieme di condotte, che nella pronuncia sono in realtà solo accennate, avrebbero impedito ai cittadini, «in un particolare momento della

tre, si pone in evidenza come le modalità di esecuzione della campagna promozionale fossero indicative dell'approfondita conoscenza delle politiche di sicurezza della piattaforma *social*, avendo dimostrato la capacità di aggirarle.

33. Nonostante, stando alla *policy* di TikTok, non siano ammessi annunci politici che implicino un guadagno, inclusi gli annunci a pagamento, annunci di *creator* che vengono pagati per realizzare contenuti politici brandizzati e altri strumenti di promozione in uso sulla piattaforma.

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

vita sociale, di fruire *liberamente* di messaggi politici *differenziati, palesi, riconoscibili*»³⁵. Centrale ai fini della decisione della Corte rumena appare quindi la constatazione che, utilizzando le parole del nostro giudice costituzionale, da «un'informazione unilaterale possano derivare effetti distorsivi sulla pubblica opinione, tali da ledere il fondamentale principio di garantire il “voto libero” nelle competizioni elettorali»³⁶. Un profilo che sembra concernere piuttosto la questione della garanzia della *par condicio* tra i candidati, che pure è senza dubbio funzionale alla garanzia della corretta formazione dell'opinione pubblica, la cui violazione produrrebbe una disinformazione dell'opinione pubblica consistente nell'alterazione della possibilità per il corpo elettorale di conseguire una visione completa delle diverse alternative a disposizione³⁷.

3.2. *L'interferenza russa nella campagna elettorale*

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

Questo profilo, invero, si desume solo implicitamente dalla lettura della sentenza, che si limita a rimarcare genericamente, richiamando il Regolamento UE 2024/900, la potenzialità della comunicazione politica di trasformarsi in «vettore di disinformazione», soprattutto quando «non rivela il suo carattere politico, proviene da sponsor al di fuori dell'Unione o è soggetta a tecniche di *targeting* o di distribuzione di materiale pubblicitario»³⁸. Maggiori informazioni circa le asserite interferenze russe nella campagna

35. E. Bettinelli, *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Einaudi, 1995, p. 19 (corsivo dell'Autore).

36. Corte cost., sent. 17 novembre 2000, n. 502.

37. Nell'ordinamento italiano, si ricorda, la garanzia di pari accesso delle forze politiche ai mezzi di informazione tradizionali è stata introdotta dalla legge n. 14 del 1975, resa poi effettiva con l'entrata in vigore della legge n. 515 del 1993 e con la successiva legge n. 28 del 2000, sulla *par condicio*.

38. Corte costituzionale della Romania, sent. n. 32 del 2024, par. 13.

elettorale si evincono dalle “Note informative” del Ministero degli Affari Interni-Direzione Generale della Protezione Interna, del Servizio di Intelligence Estero, del Servizio di Intelligence Rumeno e del Servizio Speciale di Telecomunicazioni³⁹.

Tali documenti, oltre a rilevare l’esistenza di una potenziale rete di *account* coinvolta in azioni di manipolazione dell’opinione pubblica in periodo elettorale affiliata alla testata russa *Sputnik*, che prendeva come obiettivi la Romania e la Moldavia, sono concordanti nel reputare che la campagna di sponsorizzazione del candidato Georgescu sia stata organizzata da un soggetto statale. A sostegno di tali conclusioni si evidenziano l’ampiezza, le modalità organizzative e la complessità delle operazioni di promozione del candidato, considerate di entità tale da far presumere che queste siano state coordinate da un soggetto che poteva disporre di risorse proprie di uno Stato, che viene identificato nella Federazione russa, proprio in ragione delle risalenti e ripetute condotte di propaganda politica e disinformazione da questa perpetrate nel tempo verso i paesi occidentali⁴⁰.

In tale direzione, si dà conto di come, a partire dalle elezioni americane del 2016, l’azione di influenza della Russia nel dibattito pubblico occidentale sia diventata sempre più invasiva e, soprattutto, di come le modalità utilizzate per l’organizzazione della campagna promozionale in occasione delle elezioni presidenziali fossero assimilabili a quelle utilizzate dalla Federazione russa nel periodo precedente allo scoppio del conflitto armato con l’Ucraina⁴¹. Si pone in evidenza come tale attore statale, sulla base di

39. Cfr. A. Kleczkowska, *The Russian Disinformation Campaign During the Romanian Presidential Elections: The Perfect Example of a Violation of International Law?*, in *Opinio Juris*, 27 gennaio 2025; P. Kirby, N. Thorpe, *Romania’s cancelled presidential election and why it matters*, in *BBC*, 6 dicembre 2024; M.R. Maftan, *A Troubling Triumph in Romania*, in *Verfassungsblog*, 10 dicembre 2024.

40. Redazione, *Le accuse di interferenze della Russia nelle elezioni in Romania*, in *Il Post*, 7 dicembre 2024.

41. L’interferenza russa sulla formazione dell’opinione pubblica dei paesi occidentali è una problematica cui viene attribuito massimo rilievo in ambito europeo e nazionale. In tale sede, ci si limita a menzionare, per la rilevanza della questione, la decisione (PESC) 2022/351, adottata dal Consiglio dell’Unione europea, su proposta dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, la quale, nel modificare la precedente decisione 2014/512/PESC, adottava alcune misure e sanzioni volte a sostenere «la sovranità e l’integrità territoriale dell’Ucraina». Come noto, si trattava di una decisione emessa a seguito delle ostilità avviate dalla Federazione russa nei confronti dell’Ucraina a partire dal precedente 24 febbraio, attraverso la quale si dettavano una serie di provvedimenti diretti a impedire sul territorio europeo la diffusione di notizie, false o manipolatorie, da parte di emittenti russe, tra le quali era incluso il canale *Russia Today France* (RT France). Decisione giudicata legittima dal Tribunale dell’Unione europea, il 27 luglio 2022, a seguito del ricorso presentato da quest’ultima (Tribunale UE, 27 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France c. Consiglio dell’Unione europea*). Sulla questione specifica, P. Dunn, *Il contrasto europeo alla disinformazione nel*

approfondite ricerche sociologiche e dirette a individuare le fragilità dei sistemi legislativi nazionali, abbia operato per condizionare la formazione dell'opinione pubblica occidentale attraverso un'aggressiva diffusione di campagne di disinformazione volte ad aumentare la possibilità di successo di candidati anti-sistema, euroscettici e filo-russi. Infine, i documenti desegretati individuano tra gli Stati *target* di tale campagna di disinformazione la Repubblica di Moldova e, per l'appunto, la Romania, considerata oggetto di particolare attenzione da parte della Russia.

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

4. Manipolazione dell'opinione pubblica e democrazia nel contesto europeo. Gli strumenti già a disposizione: il Digital Services Act e il Regolamento sulla trasparenza e il *targeting* della pubblicità politica

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

Sotto tale profilo, la decisione della Corte costituzionale della Romania si pone dunque in linea con i principi democratici che permeano la dimensione europea, che hanno ispirato le politiche di contrasto alla disinformazione e di salvaguardia dell'ecosistema informativo progressivamente implementale in ambito eurounitario e nel sistema CEDU⁴². Un *humus*

contesto della guerra in Ucraina: riflessioni a margine del caso RT France, in *MediaLaws*, n. 1, 2023, pp. 291 ss.

42. È noto che, soprattutto a partire dal 2015 – a seguito dell'occupazione russa della Crimea – l'Unione europea ha prestato un'attenzione crescente ai fenomeni di contaminazione

comune manifestato anche attraverso l'espresso richiamo, nell'ambito della pronuncia, al recente Regolamento UE relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica (Regolamento (UE) 2024/900) e alla Dichiarazione interpretativa del Codice di buona condotta in materia elettorale sulle tecnologie digitali e l'intelligenza artificiale, adottato dalla Commissione di Venezia⁴³.

dell'ambiente informativo online, adottando una serie di documenti diretti a porre in evidenza l'entità del fenomeno e la necessità di munirsi di strumenti idonei a contrastare i rischi sistemici da questa determinati sul funzionamento degli ordinamenti democratici. In questo contesto, degna di nota è la pubblicazione, nel 2018, della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo", (COM(2018) 236), 26 aprile 2018), nell'ambito della quale si sancivano una serie di principi volti ad indirizzare l'approccio europeo al contrasto alla disinformazione – la necessità di incrementare la trasparenza e il pluralismo delle fonti informative, la credibilità dell'informazione e l'alfabetizzazione mediatica, anche attraverso il coinvolgimento della società civile – rimarcandosi inoltre i rischi determinati dalla diffusione di disinformazione da parte di attori non statali o statali esterni, tra i quali si menzionava il caso della Federazione russa. Il rischio determinato dalle campagne di disinformazione provenienti dalla Russia sulla tenuta delle democrazie occidentali è stato poi ribadito ed enfatizzato nella successiva Comunicazione della Commissione concernente il Piano d'azione contro la disinformazione (JOIN/2018/36), 5 dicembre 2018) ove si legge che «la disinformazione proveniente dalla Federazione russa rappresenta la minaccia più grave per l'UE, in quanto è sistematica, ben finanziata e condotta su una scala diversa rispetto ad altri paesi». Nel perseguimento di tali obiettivi sono state realizzate diverse azioni, tra le quali, sempre nel 2018, la stipula di un Codice di buone pratiche sulla disinformazione sottoscritto, su base volontaria, dalle principali piattaforme mediatiche, le quali si sono impegnate a realizzare interventi specifici per garantire una maggiore qualità dell'informazione. Uno strumento pensato per operare insieme ad altri interventi compresi nel Piano d'azione contro la disinformazione, che affidava alla Commissione, con l'aiuto del gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA) il monitoraggio rispetto all'attuazione degli impegni volontariamente assunti dai sottoscrittori del Codice. Alla luce dei risultati deludenti di un iniziale approccio che insisteva sull'autoregolazione delle piattaforme, fondandosi dunque sulla responsabilità di soggetti privati nell'adozione di misure efficaci di contrasto alle condotte manipolative del sistema informativo, la Risoluzione del Parlamento europeo dell'ottobre 2020 ha posto le basi per un percorso differente, invitando la Commissione europea a disciplinare mediante regolamento l'attività delle piattaforme digitali.

43. Cfr. par. 10 e 13. Di quest'ultima si richiamano i paragrafi 14, 17 e 20, che contemplano il dovere dello Stato di far fronte ai rischi generati dalle campagne di disinformazione online capaci di compromettere l'andamento dei processi elettorali. In particolare, il par. 14 dispone: «*State authorities should address the challenge posed by organized information disorder campaigns, which have the potential to undermine the integrity of electoral processes*»; il par. 17 afferma: «*The State's duty of neutrality also includes an obligation to build resilience among voters and to raise public awareness about the use of digital technologies in elections, including through the provision of appropriate information and support*»; infine, il par. 20 prevede: «*The positive responsibility of the State to prevent undue interference with the principles of the European electoral heritage must not lead to undue state intervention*». Sebbene non espressamente menzionati dalla Corte, tale documento, ai paragrafi 9, 10 e 11, si sofferma proprio sulle

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

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

A venire in rilievo rispetto alle problematiche emerse nell’ambito della vicenda rumena sono, in particolare, il *Digital Services Act* (DSA) – cui la Corte rumena, peraltro, non fa minimamente cenno – e il Regolamento Europeo 2024/900, che ha dettato disposizioni vincolanti in materia di pubblicità politica e *micro-targeting*. Si premette che, in questa sede, ci si limiterà a porre l’attenzione sulle misure, da questi previsti, che sarebbero potute venire in rilievo nel contrasto alle distorsioni dell’ambiente informativo verificatesi nel corso della campagna elettorale presidenziale rumena.

Con riferimento a tale profilo, si rileva che il DSA – il quale a differenza del Regolamento 2024/900, che troverà applicazione a partire dall’autunno 2025, era entrato già in vigore – contempla un meccanismo volto proprio a evitare il verificarsi di condotte di inquinamento dell’ambiente informativo in grado di compromettere la genuinità dei processi elettorali⁴⁴. Infatti, come noto, tale normativa prescrive a carico dei fornitori di piattaforme online e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi – ai sensi dell’art. 33 DSA, si tratta di quelli, individuati dalla Commissione, che hanno un numero medio mensile di utenti nell’Unione pari o superiore a 45

questioni emerse nella vicenda rumena, rimarcando l’importanza di garantire parità di accesso agli esponenti politici ai mezzi di informazione, nonché quella di garantire la trasparenza circa i messaggi di pubblicità elettorali condivisi online, assicurandone l’identificabilità come tali e l’individuazione degli *sponsor* e delle tecniche utilizzate per la loro diffusione.

44. Com’è stato posto in luce da M. Monti, *La Corte costituzionale rumena di fronte alla “disinformazione” e alle nuove frontiere della pubblicità politica online: fra micro-influencer e ingerenze esterne*, cit., il quale nota che nel corso delle elezioni presidenziali rumene il «DSA avrebbe potuto giocare un ruolo che non pare aver giocato».

milioni, tra i quali rientra, per l'appunto, TikTok – obblighi concernenti la gestione dei rischi sistemici.

In particolare, a norma dell'art. 34 DSA, tali soggetti sono chiamati a individuare, analizzare e valutare «con diligenza gli eventuali rischi sistemici nell'Unione derivanti dalla progettazione o dal funzionamento del loro servizio e dei suoi relativi sistemi, compresi i sistemi algoritmici, o dall'uso dei loro servizi», nonché ad adottare, secondo il disposto dell'art. 35 DSA, «misure di attenuazione ragionevoli, proporzionate ed efficaci», adatte a fronteggiare i rischi sistemici individuati ai sensi del precedente articolo. Fra i rischi sistemici da valutare, peraltro, l'art. 34 contempla espressamente quelli che possono determinare «effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui processi elettorali». Si prevede poi che, nella valutazione dei suddetti rischi sistemici, le piattaforme di maggiori dimensioni tengano in conto una serie di fattori, tra i quali la progettazione dei loro sistemi di raccomandazione e l'eventualità di una manipolazione intenzionale del loro servizio, «nonché l'amplificazione e la diffusione potenzialmente rapida e ampia di contenuti illegali e di informazioni incompatibili con le condizioni generali». Infine, in casi di crisi di sistema, ossia in «circostanze eccezionali» che «comportano una grave minaccia per la sicurezza pubblica o la salute pubblica nell'Unione o in parti significative di essa»⁴⁵, è attribuito alla Commissione europea il potere di imporre ai fornitori di piattaforme online di intraprendere una o più azioni volte a rispondere alla situazione di crisi⁴⁶.

In ragione della genericità delle previsioni del DSA, che delega in sostanza alle singole piattaforme l'individuazione dei rischi sistemici e degli strumenti volti a fronteggiarli, la Commissione è intervenuta dettando delle Linee guida dirette ad orientare le singole piattaforme nell'individuazione delle misure da adottare al fine di attenuare i rischi sistemici per i processi elettorali⁴⁷. Linee guida all'interno delle quali il fenomeno della disinfor-

45. Art. 36 DSA.

46. I procedimenti aperti dalla Commissione per violazione del DSA sono molteplici. Tra i più recenti, si ricorda quello avviato il 27 maggio 2025 contro Pornhub, Stripchat, XNXX e XVideos per sospette violazioni del DSA, rispetto ai rischi connessi all'assenza di efficaci misure di verifica dell'età degli utenti. Si richiama poi quello aperto nei confronti di AliExpress per valutare se la piattaforma possa aver violato la legge sui servizi digitali in settori legati alla gestione e all'attenuazione dei rischi, alla moderazione dei contenuti e al meccanismo interno di gestione dei reclami, alla trasparenza dei sistemi pubblicitari e di raccomandazione, alla tracciabilità degli operatori commerciali e all'accesso ai dati per i ricercatori (cfr. *Comunicato stampa*). Il 6 febbraio 2025 la commissione ha inviato una richiesta di informazioni a Shein sui prodotti illegali e sul suo sistema di raccomandazione, chiedendo poi di fornire informazioni dettagliate sulle misure adottate per mitigare i rischi relativi alla tutela dei consumatori, alla salute pubblica e al benessere degli utenti (per maggiori informazioni si consulti il sito: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-requests-information-shein-illegal-products-and-its-recommender-system> (consultato il 10/06/2025)).

47. Commissione europea, *Orientamenti della Commissione per i fornitori di piattafor-*

mazione è ampiamente affrontato quale fattore di rischio sistemico per i procedimenti elettorali. Tale strumento si fonda dunque su un sistema di cooperazione tra attori pubblici e privati, all'interno del quale i primi dettano i generici indirizzi che le piattaforme informatiche devono seguire per arginare i fenomeni di “inquinamento” dell'ambiente digitale, svolgendo poi una funzione di controllo sulle azioni concrete poste in essere da queste al fine di adeguarsi a tali coordinate.

Non può non osservarsi che, nel contesto delle elezioni rumene, la Commissione ha intensificato il monitoraggio di TikTok⁴⁸, richiedendo informazioni sugli sforzi compiuti per la gestione dei rischi sistemici ed emettendo, il 5 dicembre 2024, un “ordine di conservazione”, consistente nell'obbligo di congelare e conservare i dati relativi a rischi sistemici, effettivi o prevedibili, che il suo servizio avrebbe potuto determinare nei processi elettorali dell'UE⁴⁹. Successivamente, la Commissione ha avviato un procedimento formale nei confronti della piattaforma per sospetta violazione del DSA, proprio in relazione all'obbligo di valutare e attenuare i rischi sistemici connessi alla garanzia dell'integrità dei procedimenti elettorali⁵⁰. Pare dunque che la

me online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sull'attenuazione dei rischi sistemici per i processi elettorali a norma dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2065, 24 aprile 2024, (C/2024/3014).

48. Sul punto, di recente, G. Colocrese, *Il dialogo tra la Corte costituzionale della Romania e la Commissione europea nel contrasto alla disinformazione elettorale online*, in NAD. Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società, V. 7, n. 1, 2025.

49. Inoltre, la Commissione aveva già inviato più richieste di informazioni a TikTok, ai sensi del DSA, riguardo alla gestione dei rischi di manipolazione delle informazioni. Il 2 ottobre era stata inviata una richiesta al TikTok, Snapchat e YouTube, in merito alla progettazione e al funzionamento dei suoi sistemi di raccomandazione in relazione alle elezioni. Il 29 novembre la Commissione aveva inviato una nuova richiesta a TikTok, chiedendo informazioni dettagliate su come ha analizzato e mitigato il rischio di sfruttamento non autentico o automatizzato del suo servizio e i rischi derivanti dai suoi sistemi di raccomandazione (si rimanda al sito: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-sends-additional-request-information-tiktok-under-digital-services-act> (consultato il 10/06/2025)). Parallelamente, è stato attivato il Sistema di risposta rapida (RRS) per le elezioni rumene, previsto dal *Code of practice on Disinformation*, un sistema di cooperazione che consiste nello scambio di informazioni tra organizzazioni della società civile, *fact-checker* e piattaforme online sui contenuti che si ritiene possano compromettere l'integrità dei procedimenti elettorali. Sul punto, si veda il *Comunicato stampa* reperibile sul sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_6243 (consultato il 10/06/2025) rilasciato il 5 dicembre 2024.

50. Come si apprende dal *Comunicato stampa* reperibile sul sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_6487 (consultato il 10/06/2025) rilasciato il 17 dicembre 2024, la commissione avviava poi un procedimento formale contro TikTok per rischi elettorali ai sensi del DSA, in relazione ai seguenti ambiti: i sistemi di raccomandazione di TikTok, in particolare i rischi legati alla manipolazione non autentica coordinata o allo sfruttamento automatizzato del servizio; le politiche di TikTok in materia di pubblicità politica e contenuti politici a pagamento. Si tratta della terza inchiesta che la Commissione effettua nei confronti di

procedura di monitoraggio previsto dal DSA sia stata attivata, ma che non sia stata in grado di prevenire la realizzazione delle condotte censurate dalla pronuncia del giudice rumeno. Sul punto, infatti, è stato osservato come le problematiche verificatesi nell'ambito della vicenda rumena abbiano manifestato come il meccanismo previsto dal DSA sia «ancora non oliato»⁵¹.

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

Sotto il primo profilo, il Regolamento qualifica come «servizio di pubblicità politica» la «preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio fornito normalmente dietro retribuzione o tramite attività interne o nell'ambito di una campagna di pubblicità politica», a favore o per conto di un attore politico, oppure che «possa e sia inteso a influenzare l'esito di un'elezione o *referendum*, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare, a livello dell'Unione, nazionale, regionale o locale». Si tratta quindi un concetto molto generale, che ricomprende tutti quei messaggi diretti ad orientare le intenzioni di voto dei cittadini.

Per quanto concerne la platea di soggetti destinatari degli obblighi sanciti dal Regolamento, ai sensi dell'art. 3, questo si applica ai «prestatori di servizi di pubblicità politica», ossia ad ogni persona fisica o giuridica impegnata nella preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione e diffusione di messaggi di pubblicità politica. Anche in questo caso, si contempla

TikTok, preceduta da quella avviata il 19 febbraio 2024 e da quella chiusa con impegni nell'agosto 2024. Sempre il Comunicato afferma che l'attenzione della Commissione sarà incentrata su «i sistemi di raccomandazione di TikTok, in particolare i rischi legati alla manipolazione non autentica coordinata o allo sfruttamento automatizzato del servizio», e sulle politiche della piattaforma legate alla pubblicità politica e ai contenuti politici a pagamento. Il 15 maggio, la Commissione «ha informato TikTok del suo parere preliminare secondo cui la società non rispetta l'obbligo previsto dal Digital Services Act (DSA) di pubblicare un archivio di annunci pubblicitari». La piattaforma, infatti, non fornirebbe «le informazioni necessarie sul contenuto degli annunci pubblicitari, sugli utenti a cui sono indirizzati e su chi ha pagato per gli annunci. Inoltre, il repository pubblicitario di TikTok non consente al pubblico di effettuare ricerche complete sugli annunci pubblicitari sulla base di queste informazioni, limitando così l'utilità dello strumento».

51. M. Monti, *La Corte costituzionale rumena di fronte alla “disinformazione” e alle nuove frontiere della pubblicità politica online: fra micro-influencer e ingerenze esterne*, cit.

una platea di soggetti molto ampia, nella quale non sono però compresi coloro che esprimono opinioni politiche a titolo personale, che, in quanto tali, sono considerate «una particolare manifestazione del diritto alla libertà di espressione e di informazione» (come affermato nel considerando n. 30). Sotto tale profilo, il Regolamento 2024/900 specifica, tuttavia, che un'opinione politica può essere considerata espressa a titolo personale a condizione che non sia prevista «una remunerazione specifica da parte di terzi, comprese prestazioni in natura, a fronte dell'espressione di tale opinione o in relazione alla stessa», rappresentando, in tal caso, un'attività che rientra nell'ambito di applicazione dello stesso.

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

In ogni caso, ad avviso di chi scrive, non può essere ignorato che le modalità attraverso le quali vengono realizzate le campagne volte a compromettere l'integrità del sistema informativo sono sempre più insidiose e complesse da individuare e interrompere prontamente. Esemplificativo è proprio il caso della campagna promozionale realizzata nella vicenda in commento, che, come si è detto, si è svolta in modo occulto e attraverso un'organizzazione molto complessa da intercettare prontamente⁵², anche con il supporto delle prescrizioni del Regolamento 2024/900 (che peraltro rende vincolanti prescrizioni relative alla moderazione dei contenuti politici già adottate da alcune delle grandi piattaforme digitali).

In particolare, il ricorso ai *micro-influencer* per condizionare l'opinione pubblica in periodi elettorali è una pratica la cui crescita e problematicità è stata posta in evidenza anche dalla Commissione di Venezia⁵³, oltre ad essere stata oggetto, sul piano nazionale, di tentativi di intervento da parte dell'AGCOM, che ha riconosciuto un'analogia tra l'attività svolta dagli *influencer*, laddove possiedano determinati requisiti indicati dall'Autorità, e quella dei fornitori di servizi di media audiovisivi⁵⁴. Questa pratica appare

52. R. Radu, *Romania: How a Disinformation Campaign Prevented Free Suffrage*, cit.

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

54. Cfr. Agcom, *Linee-guida volte a garantire il rispetto delle disposizioni del Testo unico da parte degli influencer e istituzione di un apposito tavolo tecnico*, Allegato A, delibera n. 7/24/CONS.

particolarmente insidiosa da intercettare, in ragione della difficoltà di rintracciare il collegamento tra il contenuto diffuso da tali soggetti e il loro finanziamento. Ove, infatti, non sia chiaramente individuata la remunerazione spettante all'*influencer* per il messaggio politico diffuso, come si è visto, questo rappresenterebbe l'espressione di un'opinione politica personale, rientrando dunque nell'ambito della libertà di manifestazione del pensiero.

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

La decisione della Corte di invalidare l'intera procedura elettorale, come prevedibile, ha avuto un impatto di rilievo sull'opinione pubblica, divenendo peraltro uno degli argomenti di scontro nell'ambito della campagna elettorale relativa alla seconda tornata elettorale⁵⁵.

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

Chiamata a rispondere, con urgenza, sulla questione concernente le condizioni e gli *standard* legali sulla base dei quali una Corte costituzionale può annullare le elezioni⁵⁶, la Commissione di Venezia ha rimarcato che il

Sul punto, E. Albanesi, *Le Linee-guida dell'Agcom sugli influencer nella prospettiva dell'attività di informazione e del costituzionalismo digitale*, in *Rivista italiana di Diritto e Informatica*, n. 1, 2024.

55. Redazione, *L'estrema destra si prende la Romania*, in *Italian Digital Media Observatory*, 5 maggio 2025. La sentenza della Corte ha infatti dato adito a numerose proteste della cittadinanza in Romania, da parte di coloro che reputavano la pronuncia un attacco alla democrazia. Le testate giornalistiche hanno inoltre rilevato il verificarsi di un caso giudiziario anomalo, consistente nella contestazione della pronuncia della Corte da parte di un Tribunale di appello rumeno (si veda, J. Henley, *'Legal chaos' as Romanian court rules against annulment of presidential vote*, in *The Guardian*, 25 aprile 2025). Si segnala inoltre che, il 5 marzo 2025, è stata presentata una proposta di Risoluzione da parte del Parlamento europeo (reperibile sul sito: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-10-2025-0172_IT.html#_ftn1 (consultato il 30/05/2025)) nella quale si esprimeva preoccupazione per il deterioramento della democrazia in Romania, invitandosi la Commissione europea a non interferire nelle elezioni nazionali.

56. Commissione di Venezia, *Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional courts*, Strasburgo, 27 gennaio 2025.

Code of Good Practice in Electoral Matters sancisce: «*The powers of appeal bodies are important too. They should have authority to annul elections, if irregularities may have influenced the outcome, i.e. affected the distribution of seats. This is the general principle, but it should be open to adjustment, i.e. annulment should not necessarily affect the whole country or constituency – indeed, it should be possible to annul the results of just one polling station*»⁵⁷.

Nel confermare la legittimità dell'annullamento giudiziale del processo elettorale, tuttavia, questa ha posto in luce la delicatezza di una decisione così impattante sul funzionamento degli ordinamenti democratici, sottolineando come l'annullamento delle elezioni rappresenti un evento significativo nella vita di uno Stato democratico, in quanto configura un sovvertimento da parte dell'autorità giudiziaria dell'espressione dell'*opinione* dei cittadini, seppure sulla base della contrarietà delle elezioni alle regole che ne disciplinano lo svolgimento⁵⁸. Per tale motivo, la Commissione ha affermato che una simile decisione dovrebbe essere improntata al principio dell'*ultima ratio*, giustificandosi solo nel caso in cui l'integrità del procedimento elettorale sia stata irreparabilmente danneggiata, di modo che la ripetizione delle elezioni rappresenterebbe l'unico rimedio⁵⁹. Il rispetto di tale condizione, ad avviso della Commissione, è essenziale al fine di assicurare la fiducia degli elettori nei procedimenti elettorali⁶⁰, il cui venir meno a seguito dell'invalidazione delle elezioni risulterebbe più dannoso rispetto all'accettazione degli esiti delle stesse, nonostante le irregolarità riscontrate⁶¹.

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

57. Commissione di Venezia, *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and explanatory report*, Strasburgo, 30 ottobre 2002. La Commissione di Venezia ha dedicato diversi *Report* alla tematica delle controversie nell'ambito delle procedure elettorali, tra i quali appaiono maggiormente rilevanti ai fini delle questioni in discussione: Commissione di Venezia, *Report on the cancellation of election results*, Strasburgo, 14 dicembre 2009; Commissione di Venezia, *Report on election dispute resolution*, Strasburgo, 8 ottobre 2020.

58. Cfr. par. 16, ove la Commissione di Venezia afferma: «*Annulment effectively means that the judge overrules the expression of the opinion of the people on the basis that the election was contrary to the rules. The discretion of the judge to annul elections should therefore be guided and limited by conditions set out in the law*».

59. Ivi, par. 38.

60. Si legge, infatti, che «*As a rule, the voters must trust that their vote is final*» (par. 18).

61. Ivi, par. 45.

affermandosi conseguentemente la possibilità di annullare i procedimenti elettorali anche sulla sola base di elementi che rivelano un'elevata probabilità di aver influenzato l'esito delle votazioni⁶². In ogni caso, ad avviso della Commissione, deve giungersi alla conclusione, al di là dell'oggettiva entità delle irregolarità riscontrate, che le elezioni non riflettono correttamente la volontà dei votanti.

Sul punto, peraltro, lo stesso *Report* della Commissione di Venezia, richiamando la giurisprudenza della Corte EDU, pone in luce come sia difficile capire quando la forma e il contenuto dei messaggi elettorali dei candidati possano costituire una violazione della legge elettorale tale da portare all'annullamento delle elezioni⁶³. La giurisprudenza della Corte EDU, infatti, appare costante nel giudicare legittima l'ingerenza dell'autorità giudiziaria nei procedimenti elettorali, a norma dell'art. 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, qualora essa non limiti i diritti elettorali attivi e passivi, privandoli della loro efficacia, persegua uno scopo legittimo e impieghi mezzi non sproporzionati rispetto allo scopo. Si evidenzia quindi l'importanza dell'adozione di decisioni trasparenti e correttamente motivate, che diano conto delle specifiche irregolarità riscontrate e dell'entità della loro influenza sull'esito delle votazioni⁶⁴.

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

Alla luce di tali principi, la sentenza della Corte costituzionale della Romania, sebbene fondata su elementi di fatto attestati da documenti pubblicamente consultabili, appare non del tutto soddisfacente.

Si è visto infatti che l'accertamento di una irregolarità non dovrebbe essere sufficiente a legittimare l'invalidazione dell'intero procedimento

62. Ivi, par. 41.

63. Ivi, par. 53.

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

elettorale, proprio in ragione dell'impatto dirompente di tale decisione sul funzionamento dei sistemi democratici. A fronte di ciò, si rileva come la motivazione del giudice rumeno si limiti a riportare, in maniera peraltro molto succinta, il tipo di condotte distorsive rilevate dalle "Note informative" dei Servizi segreti rumeni – l'esecuzione di una campagna promozionale online in violazione della normativa elettorale rumena e attraverso un utilizzo fraudolento dei servizi digitali, nonché la mancata trasparenza rispetto al finanziamento della campagna elettorale di Georgescu – collegando automaticamente l'accertamento di tali condotte all'alterazione dell'opinione del corpo elettorale. Tali considerazioni, inoltre, sono limitate a qualche paragrafo della sentenza – di poche pagine – e appaiono troppo sbrigative nella spiegazione delle effettive condotte di «promozione aggressiva» e di sfruttamento «abusivo degli algoritmi delle piattaforme», che sono invece riportate con precisione nei documenti declassificati.

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

Georgescu⁶⁵. L'assenza di un solido e argomentato impianto motivazionale, infatti, non può che prestare il fianco a critiche volte a delegittimare l'operato del giudice costituzionale, alimentando a sua volta, come si accennava, narrazioni complottiste⁶⁶.

6. Considerazioni conclusive

Nelle democrazie del secondo dopoguerra è comune il ricorso a strumenti di difesa giudiziaria della democrazia liberale, che assumono varie dimensioni: l'individuazione di principi costitutivi del nucleo fondante della Costituzione, posti come limite alla revisione costituzionale; la previsione di casi di limitazione della libertà di manifestazione del pensiero; nonché, in alcune democrazie contemporanee, la messa al bando di esponenti o movimenti politici portatori di idee incompatibili con i principi e le libertà costituzionali, reputati pericolosi per la loro permanenza⁶⁷.

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

66. La pronuncia della Corte costituzionale è stata peraltro oggetto di un ricorso presentato da Georgescu alla Corte europea dei diritti dell'uomo, attraverso il quale si lamentava la violazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 alla CEDU e degli artt. 6, 10, 11 e 13 CEDU. Il ricorrente sosteneva l'illegittimità della decisione in quanto basata su accuse infondate, nonché illegittima e sproporzionata, in violazione del diritto a libere elezioni sancito dall'art. 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Si invocavano poi gli artt. 6 e 13 CEDU, lamentando la non trasparenza delle modalità attraverso cui era stata adottata la decisione in questione e l'assenza di rimedi contro di essa. Infine, venivano richiamati gli artt. 10 e 11 CEDU, la cui violazione sarebbe stata determinata dalle interferenze politiche esercitate dal partito al governo sulla pronuncia del giudice costituzionale, che avrebbe minato la libertà di partecipazione ai processi democratici, in particolare, quella di associazione politica. Nel giudizio circa il ricorso presentato dal candidato Georgescu, tuttavia, la valutazione circa il merito della pronuncia della Corte costituzionale rumena è stata elusa, dal momento che il ricorso è stato dichiarato inammissibile con riferimento a tutti i profili sollevati. Rispetto all'art. 3 del Protocollo n. 1 alla CEDU, che rappresenta il profilo di maggiore interesse in tale sede, la Corte EDU ha affermato che gli obblighi imposti da tale disposizione sono limitati alla «*choice of legislature*» e non si applicano normalmente al Capo dello Stato, a meno che, sulla base della struttura costituzionale del singolo Stato, a questi non siano attribuiti ampi poteri nell'ambito del procedimento legislativo, tali da poterlo considerare "legislatore".

67. Si fa riferimento alle c.d. democrazie protette, la cui teorizzazione viene ricondotta al filosofo tedesco Loewenstein, il quale imputava all'eccesso di tolleranza dei sistemi democratici rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero e alla propaganda politica la causa del sovvertimento di alcuni regimi democratici della prima metà del '900, sull'assunto che il nazismo e il fascismo non rappresentassero tanto delle ideologie quanto delle tecniche volte ad ottenere il potere. La letteratura sul tema è ampia; si veda, tra i molti, K. Loewenstein, *Militant democracy*

Nel caso di specie, ad avviso di chi scrive, ci si trova dinanzi ad una situazione differente. Sebbene le ideologie politiche di Georgescu potrebbero avvicinare la pronuncia a tale ultima fattispecie, infatti, non si ritiene che la sentenza n. 32 possa essere osservata sotto questa prospettiva. La Corte costituzionale, infatti, non dice nulla circa la contrarietà delle opinioni del candidato ai principi costitutivi della Costituzione della Romania, valorizzando ai fini della decisione di annullamento esclusivamente l'illegittimo raggiungimento da parte di questo di una visibilità mediatica molto superiore rispetto a quella degli altri (oltre alla mancata trasparenza rispetto alle spese elettorali). Nell'ambito della pronuncia non si fa riferimento alle idee diffuse dallo stesso, che quindi devono considerarsi neutrali rispetto all'esito del giudizio.

Si potrebbe dire che la Corte, piuttosto che porre un «limite al potere del popolo di decidere contro sé stesso»⁶⁸, sia intervenuta in difesa dei presupposti essenziali del corretto funzionamento della democrazia in sé. Attraverso la competenza assegnata al giudice costituzionale di vigilare sul rispetto delle procedure per le elezioni presidenziali, la Corte ha esercitato un controllo circa il rispetto della «*ratio* intrinseca» dei regimi democratici, ossia l'esigenza di rendere l'espressione del corpo elettorale un effettivo esercizio di sovranità popolare. Intervenendo sul momento elettivo, da cui trae legittimazione l'operato della classe dirigente, il giudice costituzionale ha enfatizzato come questo non sia bastevole a sé stesso, potendo divenire, in assenza di un corretto svolgimento del confronto politico in vista della formazione della consapevolezza politica di ciascun cittadino⁶⁹, la consacrazione della sovranità di una massa manipolata ed etero-indirizzata. È questa una condizione legata all'essenza della democrazia, prescindendo dalle «molteplici aggettivazioni che accompagnano il sostantivo»⁷⁰, dal momento che, com'è stato autorevolmente affermato, «anche per una definizione minima di democrazia [...] non basta né l'attribuzione del diritto di

and Fundamental Rights, in *The American Political Science Review*, XXXI, 1937; K. Popper, *La società aperta e i suoi nemici*, Armando, 2002; A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Giappichelli, 2005; F. Ferroni, S. Ceccanti, *Democrazia protetta*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2015.

68. A. Spadaro, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, p. 22.

69. A. Pace, M. Manetti, *Rapporti civili. Art. 21: la libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. Branca (a cura di), *Comm. cost.*, Zanichelli-Foro italiano, 2006, p. 749.

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

partecipare direttamente o indirettamente alla presa di decisioni collettive a un numero molto alto di cittadini né l'esistenza di regole di procedura come quella di maggioranza (o al limite di unanimità)»⁷¹.

La vicenda rumena interroga il diritto sull'armamentario con cui affrontare quella crisi degli ordinamenti democratici che «non si gioca solo nei Parlamenti e nelle cabine elettorali, ma anche» – e, aggiungerei, ancor prima – «nei neuroni e nelle sinapsi del nostro cervello»⁷². Un interrogativo, si è detto, risalente, ma che rimane sempre attuale in forza delle sfide sempre nuove che pone il progresso tecnologico.

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

L'annullamento delle elezioni per motivi concernenti il condizionamento dell'opinione degli elettori, infatti, manifesta, in qualche misura, una sfiducia nella capacità di discernimento del cittadino, attestando dunque la fragilità dei sistemi democratici, che trovano la loro ragione di esistenza proprio nella fiducia in tale capacità di raziocinio⁷³. In caso di accertamento

71. Sul fondamento di legittimità dei governanti nei regimi democratici, N. Bobbio, *Quale democrazia?*, Morcelliana, 2009, p. 18.

72. Y. N. Harari, *21 lezioni per il secolo XXI* (trad. M. PIANI), Bompiani, 2019, p. 68, citato da A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, p. 593.

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

di condotte che hanno alterato l'ambiente informativo in periodi di campagna elettorale, infatti, l'esito delle votazioni rimane comunque un effetto indiretto delle stesse, mediato da un voto validamente espresso dall'elettore.

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

Tuttavia, come si diceva, la vicenda rumena mette bene in luce come un approccio sanzionatorio di contrasto ai fenomeni di manipolazione dell'opinione pubblica online sia un'arma spuntata e non sufficiente a comprendere il problema, nonché, talvolta, controproducente. Nonostante l'esito finale delle elezioni presidenziali rumene – sancito con il ballottaggio del 18 maggio che ha visto prevalere Daniel Dan – si ritiene che ciò sia stato inoltre testimoniato proprio dall'esito delle votazioni del primo turno, tenutesi nuovamente il 4 maggio, rispetto alle quali la candidatura di Georgescu è stata bloccata dalla Commissione elettorale. Nonostante fossero state rese pubbliche le condotte occulte e fraudolente poste in essere per promuovere la candidatura di Georgescu, tale votazione ha comunque visto il prevalere del candidato sovranista da questo sostenuto – a seguito, peraltro, di una campagna elettorale segnata da ulteriori presunti attacchi *hacker* ai sistemi informatici⁷⁴ – con una percentuale ben più alta di quella conseguita da Georgescu in occasione delle votazioni annullate⁷⁵; a testimonianza del fatto che i più di due milioni di voti ricevuti il 4 dicembre da quest'ultimo candidato non erano il mero frutto delle condotte promozionali esercitate nel periodo antecedente alle elezioni. Emergono dunque i limiti di un approccio sanzionatorio quale risposta all'accertamento di pratiche illegali di manipolazione dell'opinione pubblica verificatesi nel corso della campagna elettorale. Infatti, non può trascurarsi il fatto che l'esito delle votazioni sia non di rado il frutto di un crescente consenso ottenuto da movimenti politici anti-sistema, che è espressione dell'adesione degli elettori alle narrazioni da questi condivise. Adesione che potrebbe non essere la mera conseguenza

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

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

delle condotte riscontrate nel periodo pre-elettorale, ma l'esito di una protratta esposizione a notizie false e tendenziose, che, ad avviso di chi scrive, muove anche da una diffusa sfiducia nelle istituzioni (che tali narrazioni, a loro volta, contribuiscono ad alimentare). In tali casi, l'invalidazione delle elezioni potrebbe risultare addirittura controproducente.

È per tale motivo che, come ha posto in evidenza la Commissione di Venezia, tale decisione deve essere improntata al principio di *extrema ratio*, oltre ad essere giustificata attraverso un *iter* argomentativo esaustivo, che prenda in esame le condotte censurate, il loro impatto sull'opinione pubblica, nonché il contesto socio-politico di riferimento, in modo da dare conto di come l'annullamento delle elezioni rappresenti, nel caso di specie, l'unico rimedio.

Bibliografia

- AGCOM, *Linee-guida volte a garantire il rispetto delle disposizioni del Testo unico da parte degli influencer e istituzione di un apposito tavolo tecnico* (Allegato A, delibera n. 7/24/CONS), 2024.
- E. Albanesi, *Le Linee-guida dell'Agcom sugli influencer nella prospettiva dell'attività di informazione e del costituzionalismo digitale*, in *Rivista italiana di Diritto e Informatica*, n. 1, 2024.
- F. Bilancia, *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in Aa.Vv., *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Editoriale Scientifica, 2013.
- E. Bettinelli, *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Einaudi, 1995.
- N. Bobbio, *Quale democrazia?*, Morcelliana, 2009.
- A. Biscaldi, V. Matera, *La costruzione della soggettività all'epoca dei social*, in *Rivista di antropologia contemporanea*, n. 1, 2022.
- M. Welsh, *Youtube and You. Experiences of Self-Awareness in the Context Collapse of the Recording Webcam*, in *Explorations in Media Ecology*, 2009.
- M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I tematici. Potere e Costituzione*, vol. V, Giuffrè, 2021.
- G. Colocrese, *Il dialogo tra la Corte costituzionale della Romania e la Commissione europea nel contrasto alla disinformazione elettorale online*, in NAD. Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società, V. 7, n. 1, 2025.
- G. L. Conti, *Il condizionamento dell'opinione pubblica in campo politico ed economico*, bozza per la discussione al Convegno annuale dell'AIC "La libertà di manifestazione del pensiero", reperibile sul sito: <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/gian-luca-conti/il-condizionamento-dell-opinione-pubblica-in-campo-politico-ed-economico>.
- A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019.

- M. De Cock Buning *et al.*, *A multi-dimensional approach to disinformation. Final Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2018.
- P. Dunn, *Il contrasto europeo alla disinformazione nel contesto della guerra in Ucraina: riflessioni a margine del caso RT France*, in *MediaLaws*, n. 1, 2023.
- F. Ferroni, S. Ceccanti, *Democrazia protetta*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2015.
- Y. N. Harari, *21 lezioni per il XXI secolo* (trad. M. Piani), Bompiani, 2019.
- C. Hassan, C. Pinelli, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Marsilio, 2022.
- J. Henley, 'Legal chaos' as Romanian court rules against annulment of presidential vote, in *The Guardian*, 25 aprile 2025.
- A. Kleczkowska, *The Russian Disinformation Campaign During the Romanian Presidential Elections: The Perfect Example of a Violation of International Law?*, in *Opinio Juris*, 27 gennaio 2025.
- P. Kirby, N. Thorpe, *Romania's cancelled presidential election and why it matters*, in *BBC*, 6 dicembre 2024.
- A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della "synthetic media technology" in tempo di tornate elettorali*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2024.
- K. Loewenstein, *Militant democracy and fundamental rights*, in *The American Political Science Review*, 1937.
- M. R. Maftan, *A Troubling Triumph in Romania*, in *Verfassungsblog*, 10 dicembre 2024.
- T. Mastrobuoni, *In Romania trionfa l'estrema destra: Simion oltre il 40%, andrà al ballottaggio con il sindaco di Bucarest Dan*, in *la Repubblica*, 4 maggio 2025.
- M. Monti, *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura nelle azioni dell'Unione Europea (Code of practice on disinformation)*, in *federalismi.it*, 2021.
- M. Monti, *La Corte costituzionale romena di fronte alla "disinformazione" e alle nuove frontiere della pubblicità politica online: fra micro-influencer e ingerenze esterne*, in *Giustizia insieme*, 17 febbraio 2025.
- S. Niccolai, *Una critica alla par condicio*, in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, 1997.
- A. Pace, M. Manetti, *Rapporti civili. Art. 21: la libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Foro Italiano, 2006.
- C. Pinelli, *Decisione politica e dislocazione del potere*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I tematici. Potere e Costituzione*, vol. V, Giuffrè, 2021.
- K. Popper, *La società aperta e i suoi nemici*, Armando, 2002.
- O. Pollicino, *Potere digitale*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I tematici. Potere e Costituzione*, vol. V, Giuffrè, 2021.
- R. Radu, *Romania: How a Disinformation Campaign Prevented Free Suffrage*, in *Disinfo-Prompt.EU*, 17 dicembre 2024.

- Redazione, *L'estrema destra si prende la Romania*, in *Italian Digital Media Observatory*, 5 maggio 2025.
- Redazione, *Le accuse di interferenze della Russia nelle elezioni in Romania*, in *Il Post*, 7 dicembre 2024.
- G. Resta, *Poteri privati e regolazione*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I tematici. Potere e Costituzione*, vol. V, Giuffrè, 2021.
- 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.
- B. Selejan-Gutan, *The Second Round that Wasn't. Why the Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections*, in *Verfassungsblog*, 7 dicembre 2024.
- A. Spadaro, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017.
- M. Welsh, *Youtube and You. Experiences of Self-Awareness in the Context Collapse of the Recording Webcam*, in *Explorations in Media Ecology*, 2009.

4.

VERSO L'AFFERMAZIONE DEL PRINCIPIO DEL PLURALISMO ROVESCIATO. UNA INTRODUZIONE

di *Simone Calzolaio**

SOMMARIO: 1. Origine, oggetto, limiti del contributo. - 2. Il pluralismo informativo fra ordinamento italiano ed europeo: cosa ne sappiamo. - 3. Segue: dall'interconnessione alla iperconnessione. - 4. Segue: i caratteri giuridici del pluralismo dell'iperconnessione. - 5. In particolare: la sfera politica ed elettorale. - 6. Il pluralismo rovesciato. Infosfera, *information overload* e libertà cognitiva. - 7. Il pluralismo di fronte ai rischi sistemici. Sicurezza cibernetica e IA generativa. Guerra e realtà ibrida. - 8. Overload normativo e overload istituzionale. Elogio del costituzionalismo e contro la burocrazia dell'informazione. - 9. Vulnerabilità e vivacità dell'ordinamento costituzionale della politicità e dell'informazione (Corte cost. sent. n. 44/2025).

1. Origine, oggetto, limiti del contributo

Il presente contributo rappresenta una evoluzione dell'articolo pubblicato all'esito del Convegno organizzato dal Co.re.com. Umbria e dal prof. Calvieri dell'Università di Perugia, avente ad oggetto il principio del pluralismo e la sua evoluzione, in particolare sotto il profilo del pluralismo informativo applicato alle competizioni elettorali e, più in generale, alla formazione dell'opinione politica delle persone e dei cittadini¹.

* Università di Macerata.

1. Si veda C. Calvieri (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, Giappichelli, 2025, atti del Convegno organizzato dall'Università di Perugia e dal Co.re.com. Umbria il 15 dicembre 2023, in cui si trova il mio contributo su *Il pluralismo rovesciato. Pluralismo e par condicio al tempo dell'infosfera*, pp. 27-62. Si veda anche S. Calzolaio, *Il principio del pluralismo rovesciato. Alla riscoperta dell'ordinamento costituzionale della politicità*, in E. Brogi (a cura di), *EMFA under the spotlight: towards a common regulatory framework to foster media pluralism? – Part II*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2025, pp. 87-109, che si differenzia dal presente contributo solo per alcune citazioni bibliografiche.

Tutti i punti che si intendono sviluppare sono affrontati in modo necessariamente sintetico, e quindi potenzialmente incompleto o parziale, poiché l'alternativa sarebbe un inevitabile approccio monografico, impraticabile in questa sede. Si tratta infatti di una introduzione al tema del principio del pluralismo informativo² nel contesto socio-tecnologico contemporaneo.

L'occasione del Convegno citato è stata propizia per sviluppare e inquadrare alcune considerazioni sul tema.

Obiettivo del contributo pertanto è descrivere alcuni mutamenti che connotano il principio costituzionale italiano ed europeo del pluralismo informativo, di offrire elementi di carattere giuridico e costituzionale per inquadrare quanto sta avvenendo e per rilevare le difficoltà che l'ordinamento liberaldemocratico incontra nel costruire nuovi istituti, e/o anticorpi, per proteggersi dalla forma assunta dal virus della carenza di informazione, della difficoltà di approfondimento affidabile del contesto informativo e della difficoltà di promuovere e mantenere rapporti sociali vivaci e significativi – cioè un contesto verace della politicità – in assenza dei quali la stessa democrazia costituzionale diventa un simulacro di se stessa, artificiale, artificiosa, artefatta: un *deep fake* del pluralismo appunto – e ci si scusa per il termine.

Da quanto precede sono chiari anche i limiti del contributo. Ci si confronta con le caratteristiche e le conseguenze giuridiche di un tema enorme e sfuggente. L'obiettivo pertanto è contribuire sommestamente a introdurre alle tematiche trattate, consapevolmente sapendo di non poter ripercorrere adeguatamente il principio del pluralismo informativo³.

2. Il pluralismo informativo fra ordinamento italiano ed europeo: cosa ne sappiamo

Il principio del pluralismo informativo affonda le sue radici nelle stesse basi filosofiche giusnaturaliste che giustificarono sin dall'inizio l'esigenza di superare il sistematico controllo di censura degli stampati⁴ da parte delle

2. Il "pluralismo informativo" è una declinazione del più generale concetto di "pluralismo" (su cui v. N. Bobbio, voce "pluralismo", in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Il dizionario di politica*, UTET, 2004, pp. 700-705) che si può intendere in senso politico, cfr. N. Matteucci, *Pluralismo*, in *il Mulino*, n. 3, 2001, p. 435 ss., non meno che in senso giuridico, cfr. ora M. Luciani, *La Costituzione e il pluralismo*, in P. Cappellini, G. Cazzetta (a cura di), *Pluralismo giuridico. Itinerari contemporanei. Atti dell'incontro di studi, Firenze 20-21 ottobre 2022*, reperibile in <https://www.quadernifiorentini.eu/biblioteca/134/> (consultato il 15 luglio 2025).

3. ...ma fortunatamente è possibile rinviare alla partizione temporale elaborata da accorta dottrina, cfr. F. Donati, *L'art. 21 della Costituzione settanta anni dopo*, in *Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2018, par. da 2 a 5.

4. Si veda l'intero par. 2.1 del davvero essenziale contributo di G.E. Vigevani, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2025, pp. 236 ss., spec. pp. 242-245, in cui si osserva:

autorità costituite, civili e religiose, e di riconoscere che la ricerca della verità – questa strana cosa che questi intellettuali della fine del ‘600 e del ‘700 ancora credevano essere l’esigenza vitale di ciascun essere umano – necessita del confronto, del dialogo, o come amavano dire allora della tolleranza⁵ delle opinioni e delle manifestazioni altrui. L’argomento secondo la verità e, successivamente, l’argomento per la democrazia rappresentano basi filosofiche semplici e solide per fondare, insieme alla tutela della libertà individuale di espressione, anche la prospettiva, a tratti dialettica, del principio del pluralismo come valore costituzionale⁶.

I principi – categoria cui bisogna sempre ricorrere con cautela⁷ – si inverano quando sono messi alla prova, o sotto pressione, dall’esigenza di affrontare problemi nuovi ed evoluzioni impreviste.

Nella esperienza costituzionale italiana il principio del pluralismo informativo ha trovato la sua dimensione ed è stato protagonista di una intera

«nel Cinquecento che i poteri pubblici istituiscono e consolidano sistemi di controllo preventivo delle pubblicazioni. [...] L’invenzione della stampa [...] fu una rivoluzione anche dal punto di vista della risposta dei poteri pubblici, che per la prima volta sentirono l’esigenza di istituire apparati di intervento preventivo, per governare e indirizzare i flussi informativi che lo sviluppo tecnologico aveva così tanto esteso. In realtà, questa risposta non fu immediata, ma fu innestata dalla rottura dell’unità religiosa europea: come noto, è proprio con la controriforma che la Chiesa cattolica si dota di un capillare e complesso sistema censorio, a cui erano speculari, anche se meno efficaci e più frammentati, i sistemi adottati nelle realtà in cui si era diffusa la riforma. Di qui una lunga storia di tentativi dei poteri pubblici, civili e religiosi, di governare la circolazione del sapere critico. E infatti la libertà di pensiero nasce e si consolida, non a caso, proprio come libertà fondamentale del singolo “contro” il potere pubblico; e questa impostazione, che circonda di cautele l’intervento pubblico nel mercato dell’informazione ed è ostile a ogni forma di controllo pubblico sulla qualità e la direzione dei flussi informativi, è quella ancora oggi scolpita nelle costituzioni delle democrazie liberali».

5. Si veda a questo riguardo il pensiero di J. Locke, come recentemente ripubblicato in forma gratuita e accessibile dall’editore il Mulino: F. Battaglia (a cura di), *Antologia degli scritti politici di John Locke*, 1962, il Mulino, ora in <https://www.mulino.it/settanta/raccontare-il-passato/classici/locke> (consultato il 15 luglio 2025): «non è la diversità di opinioni (che è impossibile evitare), ma la mancata tolleranza verso coloro che sono di opinioni diverse (che si potrebbe, invece, concedere), a produrre tutte le agitazioni e le guerre avvenute nel mondo cristiano per motivi religiosi».

6. Cfr. G. Gardini, *Le regole dell’informazione. Verso la Gigabit Society*, Giappichelli, 2021, p. 16, ove l’Autore giustamente ricorda il pensiero di Milton, Locke e Mill. Per una lettura arguta e radicale, ma poco nota, in tema di giustificazione del libero pensiero e della libertà di espressione, v. A. Collins, *Discorso sul libero pensiero*, Liberilibri, 2019 (1713).

7. ...«non bisogna appoggiarsi troppo ai principi, perché poi si piegano», è un aforisma attribuito all’arguto Leo Longanesi, di cui appare sempre opportuno fare tesoro, specialmente in questo momento storico e nel confronto con le tecnologie digitali. È anche un aforisma che ben si attaglia alla evoluzione giurisprudenziale del giudice costituzionale in materia di soglie antitrust nel settore radiotelevisivo, a cavallo fra gli anni 80 e i primi anni del 2000 (cfr. sentt. 826/1988, 420/1994, 466/2002 su tutte): sia consentito rinviare per la descrizione di tale evoluzione normativa e giurisprudenziale a S. Calzolaio, *Il sistema dell’informazione tra Unione europea e legislazione interna*, in *forumcostituzionale.it*, 4 maggio 2008.

stagione⁸ in occasione del superamento del monopolio televisivo pubblico, a partire dalla metà degli anni settanta del secolo scorso.

È opportuno ricordare che fino a quel momento il principio del pluralismo informativo conviveva serenamente in un contesto di consolidato e costituzionalmente giustificato⁹ monopolio pubblico del sistema radiotelevisivo – si opinava proprio che il monopolio pubblico garantisse un maggior pluralismo dell'altrimenti inevitabile oligopolio¹⁰.

3. Segue: dall'interconnessione alla iperconnessione

Fu l'interconnessione funzionale¹¹ a provocare il brusco risveglio: procacciandosi le frequenze di tante emittenti locali si riusciva a trasmettere simultaneamente la stessa programmazione televisiva e la stessa pubblicità commerciale a livello nazionale: qualcuno aveva avuto l'intuizione fenomenale di riuscire a superare – all'italiana, si direbbe – l'incapacità dell'amministrazione e della politica nazionale di governare il superamento del monopolio statale e l'avvento di un sistema dell'informazione di dimensione nazionale plurale ma non automaticamente pluralista.

Allora arrivò il momento del grande sviluppo, giurisprudenziale, normativo e dottrinale del principio del pluralismo informativo¹².

La Corte costituzionale si è da quel momento esercitata molto sul principio del pluralismo e si potrebbero citare una folta serie di sentenze¹³ del giudice delle leggi sul tema.

8. Su cui si rinvia senz'altro ancora a V. Salvatore, *Concorrenza televisiva e diritto comunitario*, Cedam, 1993.

9. Corte Cost., sent. n. 59 del 1960; cfr. P. Caretti, A. Cardone, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era dell'intelligenza artificiale*, il Mulino, 2024, pp. 120-124.

10. L'indagine va allargata e approfondita, cfr. G. Gardini, *RAI e servizio pubblico radiotelevisivo: la "cultura italiana" in bilico tra unità, pluralismo e mercato*, in *Munus*, n. 2, 2015, pp. 185-235, il quale osserva opportunamente, da un lato, che esiste un punto di vista europeo, ben distinto da quello statunitense, sull'intervento pubblico diretto e regolatorio nel sistema dell'informazione radiotelevisiva e, dall'altro, che «nelle democrazie dell'Europa occidentale, il monopolio pubblico viene concepito come mezzo per garantire il pluralismo delle idee e delle opinioni politiche». Sul tema v. anche G. Pavani, *Radiotelevisioni. Profili storici e comparati*, Filo diritto, 2012, e Id., *La governance dei sistemi radiotelevisivi pubblici: una questione culturale*, in *Federalismi*, n. 1, 2016, p. 1-33.

11. Cfr. S. Calzolaio, *Il sistema dell'informazione*, cit., e dottrina ivi citata.

12. V. per tutti la grande opera di A. Pace, M. Manetti, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il foro italiano, 2006, spec. p. 345 ss., p. 532 ss., p. 614.

13. Cfr. la evoluzione giurisprudenziale citata in S. Calzolaio, *Il sistema dell'informazione*, cit., e poi Corte cost., sent. 155/2002 su cui O. Grandinetti, *"Par condicio", pluralismo e sistema televisivo, tra conferme e novità giurisprudenziali, in un quadro comunitario tecnologico in evoluzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, pp. 1315 ss., e più di recente Corte cost., sent. 206/2019 su cui A. Napolitano, *L'evoluzione del sostegno economico alla stampa tra tutela del pluralismo informativo ed esigenze di razionalizzazione della spesa*, in *Federalismi*, n. 30, 2020, p. 141 ss.

Forse è nella sentenza n. 826 del 1988 che si rinviene una trattazione analitica e una sorta di statuto del principio del pluralismo informativo (esterno ed interno) applicato al sistema radiotelevisivo ed alle sue esigenze regolatorie secondo Costituzione.

In questa decisione si chiarisce che

il pluralismo dell'informazione radiotelevisiva significa, **innanzitutto**, possibilità di ingresso, nell'ambito dell'emittenza pubblica e di quella privata, di quante più voci consentano i mezzi tecnici, con la concreta possibilità nell'emittenza privata – perché il **pluralismo esterno** sia effettivo e non meramente fittizio – che i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia. **Sotto altro profilo**, il pluralismo si manifesta nella **concreta possibilità di scelta**, per tutti i cittadini, tra una molteplicità di fonti informative, scelta che non sarebbe effettiva se il pubblico al quale si rivolgono i mezzi di comunicazione audiovisiva non fosse in condizione di disporre, tanto nel quadro del settore pubblico che in quello privato, di programmi che garantiscono l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei (nostro il grassetto).

Aggiunge la Corte, a corollario di quanto sin qui affermato, che «l'efficacia di una simile disciplina ai fini indicati presuppone l'introduzione di un alto grado di **trasparenza degli assetti proprietari e dei bilanci dell'impresa di informazione e di quelle collegate**, trasparenza che incide pur sempre sul valore del pluralismo ed ha quindi rilievo costituzionale» (nostro il grassetto).

Si tratta qui del cd. pluralismo esterno che – come si può osservare – è composto di tre elementi che spetta alla Repubblica perseguire: apertura al massimo numero assentibile di emittenti sulla base delle possibilità tecniche (i.e.: garanzia della pluralità delle emittenti, in un contesto di garanzia delle differenti libertà editoriali) e, contemporaneamente, libertà di scelta dei cittadini/utenti fra questa necessaria molteplicità di fonti informative (libertà di informarsi, interesse ad essere informati in un sistema dell'informazione libero e plurale). Si tratta di profili che ben possono essere fra loro confliggenti in concreto: pluralità delle emittenti, libertà di espressione degli editori, libertà di informarsi e interesse ad essere informati dei cittadini¹⁴.

14. La medesima Corte costituzionale, sent. 826/1988: «Per quanto riguarda l'emittenza radiotelevisiva privata si tratta di comporre il diritto all'informazione dei cittadini e le altre esigenze di rilievo costituzionale in materia con le libertà assicurate alle imprese principalmente dall'art. 21, oltre che dall'art. 41 Cost., in ragione delle quali il pluralismo interno e l'apertura alle varie voci presenti nella società incontra sicuramente dei limiti. Di qui la necessità di garantire, per l'emittenza privata, il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione».

E per questo assume specifico rilievo il terzo elemento della trasparenza degli assetti proprietari (art. 21, c. 5, Cost., in riferimento alla stampa periodica), e cioè della conoscenza/conoscibilità da parte della collettività degli interessi concreti alla base degli indirizzi editoriali perseguiti da ciascun editore.

Il principio del pluralismo informativo esterno – come principio appunto – rappresenta lo strumento per tenere in equilibrio tutti questi aspetti potenzialmente confliggenti. Spetta al legislatore perseguire questo punto di equilibrio, peraltro mutevole nel tempo a seconda delle condizioni e della evoluzione del sistema dell'informazione: se il legislatore vi riesce, il principio è “effettivo”, e il sistema dell'informazione tende al pluralismo, altrimenti è “fittizio”, e il sistema dell'informazione può anche essere plurale, ma non per questo è pluralista.

Accanto al profilo esterno si colloca quello interno del pluralismo informativo:

compito specifico del servizio pubblico radiotelevisivo è di dar voce – attraverso un'informazione completa, obiettiva, imparziale ed equilibrata nelle sue diverse forme di espressione – a tutte, o al maggior numero possibile di opinioni, tendenze, correnti di pensiero politiche, sociali e culturali presenti nella società, onde agevolare la partecipazione dei cittadini allo sviluppo sociale e culturale del Paese, secondo i canoni di **pluralismo interno**. Ed ovviamente spetta al legislatore di provvedere a che il servizio pubblico disponga delle frequenze e delle fonti di finanziamento atte a consentirgli di assolvere i propri compiti.

La Corte precisa conclusivamente che «il pluralismo **in sede nazionale** non potrebbe in ogni caso considerarsi realizzato dal concorso tra un polo pubblico e un polo privato che sia rappresentato da un soggetto unico o che comunque detenga una posizione dominante nel settore privato»: esattamente quanto si è verificato nei successivi 25 anni.

Queste sintetiche – ma dense! – indicazioni giurisprudenziali ci consentono di qualificare i caratteri del pluralismo informativo (PPI) così come lo consociamo:

- 1) il PPI nasce per garantire che, alla massima espansione dell'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero in un ordinamento democratico, da parte di tutte le individualità che ne sono titolari (persone, giornalisti, editori, imprese culturali, ecc.), corrisponda un sistema dell'informazione libero e plurale, che a sua volta è condizione del permanere della possibilità di libera formazione del pensiero, della libertà di pensiero e, infine, di manifestazione del pensiero;
- 2) il PPI si sviluppa in un contesto tecnologico in cui vi è scarsità di frequenze radiotelevisive o di canali informativi e solo un numero ristretto

- di operatori può ambire a occupare frequenze e a trasmettere in chiaro sull'intero territorio nazionale;
- 3) il PPI necessita dell'intermediazione del legislatore e della gestione amministrativa della attribuzione delle frequenze (cioè della burocrazia) per essere attuato, poiché di norma non si realizza *spontaneamente* nell'ordinamento costituzionale;
 - 4) il PPI esterno ha come obiettivo garantire un sistema dell'informazione plurale nella sostanza editoriale, culturale e ideale, non solo nel numero degli operatori in concorrenza economica fra loro¹⁵ e quindi si avvale della, ma non si riduce alla messa in concorrenza degli attori del sistema dell'informazione (condizione necessaria, ma non sufficiente sul piano del pluralismo)¹⁶;
 - 5) il PPI ha anche una dimensione interna, che vale per tutti gli attori del sistema dell'informazione, ma segnatamente per quelli che sono finanziati o sono sotto il controllo pubblico¹⁷ e devono garantire una effettiva dimensione pluralista della informazione del servizio pubblico.

Vi è un ultimo aspetto che l'esperienza italiana del PPI nel settore radio-televisivo ci consegna, e ci insegna: in modo discontinuo, imperfetto e non sempre sufficientemente incisivo, il legislatore, il giudice costituzionale, la magistratura ordinaria e amministrativa, l'Autorità di settore – e perfino il popolo attraverso l'utilizzo dell'istituto referendario – hanno perseguito una applicazione significativa del PPI¹⁸. Tuttavia, non sono mai riusciti o, forse meglio, non hanno mai inteso conseguire in modo dirigistico e unilaterale l'applicazione del PPI, superando il duopolio televisivo con modalità che non corrispondessero ad una effettiva evoluzione del sistema radiotelevisivo e del sistema dell'informazione nel suo complesso¹⁹.

15. È la distinzione fra *diversity* (pluralismo, appunto) e *plurality* (concorrenza) ben delineata in dottrina da V. Pampanin, *Strumenti di regolazione a garanzia del mercato pluralistico dell'informazione online*, in G. Avanzini, G. Matucci, L. Musselli (a cura di), *Informazione e media nell'era digitale*, Giuffrè, 2019, p. 381 ss.

16. Cfr., con chiarezza, G. Gardini, *Le regole dell'informazione*, Giappichelli, 2021, p. 19 ss.

17. Utilissimo e chiarissimo in questo senso il contenuto del par. 6.4 (*le situazioni sintomatiche verso lo Stato e verso gli organi di comunicazione e d'informazione*) del manuale di R. Zaccaria, A. Valastro, A. Albanesi (a cura di), *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam-WK, 2023, che delineano proprio le fattispecie in cui si concretizza quello che gli AA. qualificano come *diritto sociale all'informazione* (par. 6.3).

18. Cfr., *ex multis*, S. Calzolaio, *Il sistema dell'informazione*, cit.

19. Ricorda opportunamente che il PPI non si è realizzato neanche dopo l'avvento del digitale terrestre M. Manetti, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, p. 1 ss., come recentemente ricordato da R. Borrello, *Due profili di riflessione sulla disciplina della comunicazione politica*, in M. Manetti, R. Borrello (a cura di), *Il diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi Editore, 2019, p. 237.

Ciò in quanto l'intervento normativo e burocratico dello Stato nel settore della libertà di espressione e del sistema dell'informazione è un intervento rischioso per sua stessa natura, ove proprio l'obiettivo della correzione di storture all'applicazione del PPI può facilmente divenire una stortura esso stesso e pertanto deve mantenersi prudentemente coerente con l'impostazione dell'art. 21 Cost.

che attribuisce alla Repubblica il compito di garantire la pluralità dei mezzi di comunicazione e la trasparenza della proprietà dei medesimi, al fine di limitare i poteri privati e assicurare la concreta possibilità delle diverse idee di esprimersi e circolare, ma che individua, comunque, nello Stato il pericolo maggiore per il dispiegarsi di un libero confronto che conduca, secondo la lezione di grandi pensatori moderni, a una verità necessariamente relativa, parziale, incerta, effimera, convenzionale, che deve nascere da circuiti diversi da quello politico²⁰.

4. Segue: i caratteri giuridici del pluralismo dell'iperconnessione

È abbastanza evidente che alcuni dei caratteri di fondo del principio del pluralismo informativo mutano con l'avvento della banda larga e ultralarga (più ancora che della rete internet in sé considerata), che ha consentito lo sviluppo dell'internet c.d. 2.0 e oltre²¹.

Il problema della limitatezza dei canali informativi è oggi un ricordo del passato, così come il problema dell'oligopolio informativo (inteso nel senso in cui se ne discuteva, *in sede nazionale*, fra gli anni 80 e gli anni 2000), così come il problema della garanzia di esercizio individuale della libertà di manifestazione del pensiero della persona. Ciò non significa che il PPI sia stato conseguito – e per inciso si ritiene che il PPI non si possa neanche conseguire, in termini ideali, trattandosi di un punto di equilibrio e non di un assoluto.

Con ciò si vuole solo osservare – descrittivamente – che il PPI non si confronta più con i caratteri del sistema dell'informazione che erano noti, studiati, regolati e dibattuti vivacemente in ogni sede fino a circa dieci anni fa.

Si tornerà ovviamente sul punto, ma la prima acquisizione raggiunta è a mio avviso la seguente: il PPI è stato affinato ed ha informato di sé l'ordinamento costituzionale nell'affrontare il problema dell'interconnessione funzionale, cioè di un sistema dell'informazione radiotelevisiva nato da un

20. G.E. Vigevani, *Potere politico*, cit., pp. 236 ss., spec. p. 241.

21. Cfr. B. Caravita di Toritto, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, 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, pp. 27 ss.

escamotage, che aveva convogliato, moltiplicato e prosciugato le risorse pubblicitarie del sistema dell'informazione ed era cresciuto come un fungo sotto l'albero del monopolio radiotelevisivo pubblico, mettendo a rischio – ma mai sopprimendo – la libertà di e dell'informazione in Italia in quei decenni.

Quel problema del sistema radiotelevisivo italiano, così come lo si conosceva ed era affrontato e viene tutt'ora regolato, non è più attuale ed è al massimo residuale²².

Sul piano quantitativo e qualitativo il PPI si confronta oggi con un tema diverso, che ancora una volta si identificherà con termine volutamente sintetico: l'iperconnessione.

Dall'interconnessione all'iperconnessione è un'immagine che vuole significare che la caratteristica attuale del sistema dell'informazione risiede nella pervasività, immersività, ambiguità (comunicazione o informazione?), individualità (*on demand!*), velocità del modello della comunicazione digitale che coinvolge l'intera collettività²³, con i minori in primissima linea²⁴.

Se il contesto in cui il PPI è stato messo alla prova era caratterizzato dalla scarsità di canali informativi, dalla concentrazione di potere informativo e dalla conseguente potenziale difficoltà a reperire fonti di informazione da parte dell'individuo, oggi il problema con cui si confronta il PPI è la difficoltà individuale e collettiva a reggere l'urto emotivo e cognitivo della quantità delle informazioni che ci raggiungono, di capirne l'affidabilità e l'origine (umana o sintetica), di liberarsi dalla calamita (e dalla calamità) delle informazioni suggerite (sistemi di raccomandazione) basate sulle “nostre” preferenze (così come classificate da algoritmi e cluster in cui siamo profilati), mantenendo spazi di effettiva autonomia cognitiva, di riflessione personale e di genuina partecipazione sociale.

L'iperconnessione, infatti, genera solitudine e isolamento²⁵, e poi smarrimento e polarizzazione, infine menzogna e violenza.

22. ...autorevole dottrina è di opinione diversa: cfr., *ex multis*, G.E. Vigevari, M. Cazzaniga, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in *Medialaws*, 2024, pp. 28-29.

23. Cfr., *ex multis*, C. Guerreschi, *New addiction 3.0. Come il mondo digitale sta cambiando le dipendenze comportamentali*, FrancoAngeli, 2025, e in particolare il cap. 3, *Il sovraccarico informativo e le sue conseguenze*, pp. 38-50.

24. Cfr. S. Calzolaio, *Social media e minori. Il Safety-first approach*, Nota a: U.S. Surgeon General, *Social Media and Youth Mental Health. The U.S. Surgeon General's Advisory*, 2023, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2023, p. 291 ss.

25. Si veda, S. Calzolaio, *Isolamento e relazioni sociali. Il Connection-in-All-Policies approach*, Nota a: U.S. Surgeon General (2023), *Our Epidemic of Loneliness and Isolation: The U.S. Surgeon General's Advisory on the Healing Effects of Social Connection and Community*, 2023.

Il pluralismo informativo è chiamato ad affrontare questa condizione attuale e quindi a rivedere i propri strumenti: dalla lotta alla scarsità al contrasto all'eccesso, dalla protezione *del* sistema dell'informazione alla tutela *dal* sistema dell'informazione²⁶, dalla protezione della libertà di manifestazione del pensiero alla tutela della libera formazione del pensiero²⁷, e così via descrivendo.

Va sottolineato che il patrimonio di istituti di cui si compone il PPI è stato formato, nei secoli, per affrontare i vecchi problemi di censura (pubblica), e poi scarsità e limitatezza di canali trasmissivi e informativi. Molti di questi istituti – si pensi al tema della trasparenza negli assetti proprietari – si rivelano tutt'altro che superati. Ma solo ora ci si avvia ad un percorso di verifica e aggiornamento degli istituti necessari ad inverare il vecchio PPI nel nuovo contesto della società digitale.

Non è un caso che gli osservatori più acuti si domandano se sono ancora attuali le nostre categorie concettuali²⁸, osservano che la tutela del pluralismo è alla ricerca di una propria identità²⁹ e concludono affermando la “necessità di ripensare il concetto di pluralismo”³⁰ (e con esso di *discorso pubblico*³¹).

È proprio così. In questo momento il principio del pluralismo informativo somiglia – lo si dice rispettosamente – al dio ignoto che San Paolo annuncia nell'Aeròpago agli ateniesi, che lo adorano senza conoscerlo, che si cerca se mai si arrivi a trovarlo come a tentoni, benché non sia lontano da ciascuno di noi³². È qualcosa che conosciamo, ma a cui ancora non riusciamo a dare forma (attuale) e (nuova) sostanza.

26. Cfr. C. Sunstein, *Liars. Falsehoods and free speech in an age of deception*, Oxford University press, 2021, il quale ricorda l'opinione espressa dal giudice della Corte Suprema statunitense Robert Jackson e ci avverte che «*Those who begin coercive elimination of dissent soon find themselves exterminating dissenters. Compulsory unification of opinion achieves only the unanimity of the graveyard.*» (causa W. Va. State Bd. of Educ. v. Barnette, 319 U.S. 624, 641 (1943)).

27. Più acutamente e prima di molti altri: N. Richards, *Intellectual Privacy. Rethinking civil liberties in the digital age*, Oxford University Press, 2015.

28. G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Medialaws*, 2017, pp. 46-47.

29. E. Apa, *Sic et non: nel caso Vivendi la Corte di giustizia censura le incongruenze della disciplina italiana a tutela del pluralismo dell'informazione*, in *Medialaws*, 2017, p. 251.

30. M. Cuniberti, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, in *Medialaws*, n. 1, 2017, pp. 26 ss., intitola così il par. 3.4, conclusivo del suo saggio.

31. Cfr. C. Caruso, *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, BUP, 2013, pp. 81 ss. e 145 ss.

32. Cfr. Atti degli Apostoli, 17,22-28, in <https://www.laparola.net/testo.php?riferimento=Atti+17%2C22-34&versioni%5b%5d=C.E.I.>, cfr. anche in <https://www.bibbiaedu.it/CEI2008/nt/At/17/> (consultati il 15 luglio 2025).

E così – vedremo – si spiega buona parte dell'*escalation* normativa europea, che coinvolge anche il ruolo dell'AGCOM³³.

5. In particolare: la sfera politica ed elettorale³⁴

Non vi è un esempio più maturo della concezione tradizionale del pluralismo informativo applicato alla sfera politico-elettorale³⁵ della l. n. 28/2000³⁶.

In questa sede non è sensato ripercorrere la disciplina della legge citata, ma quel che interessa osservare – in scia con la dottrina che lucidamente ha approfondito questo aspetto³⁷ – è l'impostazione strutturale della disciplina legislativa: essa è volta a regolamentare l'accesso ai canali di informazione radiotelevisiva in un'ottica paritaria e per questo disciplina il tema dell'equità di accesso delle forze politiche ai mezzi radiotelevisivi nazionali e locali intendendoli come una risorsa scarsa, che spetta al legislatore aprire in modo equo e gratuito alle forze politiche, col concorso delle Autorità di settore (AGCOM e Commissione parlamentare di vigilanza).

L'articolata (e occhiuta) disciplina della comunicazione politica (artt. 2, 3 e 4) e poi della informazione di rilievo politico (artt. da 5 a 9), si giustifica proprio come applicazione del modello del pluralismo informativo, esterno e interno, dell'epoca dell'interconnessione e della scarsità di frequenze, con poche e ben canalizzate informazioni disponibili: il problema del pluralismo informativo è quindi un problema di libertà del sistema dell'informazione, inteso quest'ultimo come "infrastruttura" pubblica e privata, nazionale e locale, una *turris eburnea* titolare dei canali informativi di massa che irradia la società e di cui quindi deve essere garantita dal legislatore l'apertura alle forze politiche in condizioni di parità fra loro.

Ecco, quindi, che il "*pluralismo*" si garantisce «attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità nella trasmissione sia di

33. Cfr. M. Orofino, *Il Digital service act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. Pizzetti, S. Calzolaio, A. Iannuzzi, E. Longo, M. Orofino (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, 2024, spec. 164 ss.

34. Sul tema si rinvia agli approfonditi e competenti contributi di O. Grandinetti, fra i quali più di recente, e con taglio ricostruttivo, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi recenti*, in R. Borello, M. Manetti (a cura di), *Il diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi Editore, 2019, pp. 201 ss.

35. Per l'inquadramento costituzionale del diritto di voto, sempre utile M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, 2016.

36. Per l'inquadramento e i precedenti normativi v. per tutti G. Gardini, *Le regole dell'informazione*, Giappichelli, 2021, pp. 80 ss.

37. *Ibidem*.

programmi di informazione, nel rispetto della libertà di informazione, sia di programmi di comunicazione politica» (così, in riferimento all'emittenza locale, l'art. 11-quater, l. n. 28/00).

Questa è appunto la formulazione normativa del PPI tradizionale, che si basa sulla pretesa legislativa di regolare e controllare forma e contenuto del fenomeno comunicativo a ridosso delle consultazioni politiche (di cui all'art. 1, c. 2), pretesa fondata a sua volta sulla natura pubblica di un pezzo del sistema dell'informazione e sul sistema concessorio della attribuzione delle frequenze per la parte privata, nazionale e locale, cui quindi possono essere imposti obblighi e oneri³⁸.

L'avvento della banda larga e, con essa, della larga e progressiva diffusione dei social media, ha condotto al fenomeno dell'iperconnessione e ad un nuovo modello di sistema dell'informazione (e d'informazione politica). È all'interno di questo nuovo ecosistema che si fonda, consolida e indirizza la visione politica e la persuasione al voto. Questo modello ha superato lo schema normativo della l.n. 28/00, che attualmente è – almeno – incompleto, ma più realisticamente va radicalmente ripensato, facendo lo sforzo non di trovare principi nuovi, ma di attualizzare i vecchi principi del pluralismo informativo.

Di ciò si è evidentemente avveduta accorta dottrina³⁹, oltre che l'AGCOM⁴⁰.

E quindi si comincia a profilare l'evoluzione del principio pluralista nell'epoca dell'iperconnessione⁴¹.

38. Ciò comporta – segnala l'AGCOM – che non rientrano nell'ambito di applicazione della l. n. 28/00 soggetti che trasmettono in chiaro ma che non erano, al tempo dell'entrata in vigore (non della promulgazione, come osserva invece il doc. AGCOM) della legge 28/00, "concessionarie analogiche", cfr. AGCOM, *Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 per la revisione della normativa in materia di comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione*, 28 luglio 2023, pp. 19-21.

39. Cfr. da ultimo G.E. Vigevari, M. Cazzaniga, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in *Medialaws*, 2024, p. 14 ss.; v. in precedenza anche F. Donati, *Internet e campagne elettorali*, in *Federalismi*, n. 16, 2019; F. Biondi Dal Monte, *Esiste ancora la "par condicio"? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018, pp. 1-12. Per la descrizione dei nuovi paradigmi della comunicazione politico-elettorale v. M.R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, FrancoAngeli, 2020, pp. 19 ss., così come per l'analisi dell'aggiornamento delle discipline in materia da parte di altri paesi europei, pp. 113 ss. Per la dimensione più generale e sistemica: G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, 2023, pp. 1-272.

40. Cfr. del. n. 423/17/CONS, recante *Istituzione di un tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*, e la successiva pubblicazione in vista delle diverse consultazioni elettorali di doc. recanti gli "Impegni assunti dalla società esercenti le piattaforme online per garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante la campagna elettorale" a partire dal 2019.

41. Cfr. Anche A. Martusciello, *Le iniziative AGCOM in materia di pluralismo e di correttezza*.

Infatti – ferma, immobile la l.n. 28/00 – la del. AGCOM n. 90/24/CONS recante *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alla campagna per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia fissata per i giorni 8 e 9 giugno 2024* contiene un Titolo VI (*Piattaforme per la condivisione di video e social network*) con un solo art. 30 (*Tutela del pluralismo sulle piattaforme online*), il quale richiama le piattaforme ad assicurare il rispetto del principio del pluralismo informativo e ad adottare misure di contrasto al fenomeno della disinformazione secondo gli orientamenti europei contenuti nel codice di condotta sulla disinformazione 2022 e soprattutto negli *orientamenti della Commissione per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sull'attenuazione dei rischi sistemici per i processi elettorali a norma dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2065*.

Nel regolamento si estendono espressamente alle piattaforme online i vincoli concernenti il divieto di pubblicazione dei sondaggi politici ed elettorali ed il regime della comunicazione istituzionale di cui agli artt. 8 e 9 l. 28/00.

Ma soprattutto, leggendo l'art. 30, c. 2, si scorge – pur senza apposita e idonea base legislativa e nel quadro ormai vieppiù ristretto della l.n. 28/00 – la nuova dimensione del pluralismo informativo al tempo dell'iperconnessione, ove pertanto assume rilievo assicurare «la previsione di *attività di fact-checking* da parte di organizzazioni indipendenti, la *trasparenza* e la *riconoscibilità* dei profili o account social provenienti direttamente o indirettamente da Paesi Terzi, la *chiara identificazione* dei messaggi politici a pagamento, l'adozione di strumenti di *mitigazione* relativi ai contenuti disinformativi prodotti dall'intelligenza artificiale *generativa*» (nostri corsivo e grassetto).

Inoltre si richiede alle piattaforme di assicurare «l'accesso a informazioni ufficiali sul processo elettorale», di promuovere «iniziative di educazione ai media» e di garantire «la moderazione dei contenuti che minacciano l'integrità del processo elettorale».

Questi contenuti normativi non erano presenti nella precedente delibera AGOCM sulle elezioni politiche del 2022.

Ovviamente si tratta solo – sul piano della tenuta e della efficacia giuridica – dell'avvio di un percorso di attualizzazione del PPI. Ma era inevitabile, oltre che necessario, iniziare. Come si può osservare, *fact-checking*, trasparenza e riconoscibilità dei profili, chiara identificazione, mitigazione,

tezza dell'informazione sulle piattaforme digitali, in M. Manetti, R. Borrello (a cura di), *Il diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi Editore, 2019, p. 47 ss.

sono tutti concetti evolutivi del vecchio modulo del pluralismo informativo e caratteristici del pluralismo informativo che deve proteggere la fase della formazione del pensiero dalla iperconnessione.

6. Il pluralismo rovesciato. Infosfera, *information overload*⁴² e libertà cognitiva

Eccoci quindi giunti allo snodo del nostro discorso. Dopo la cd. quarta rivoluzione e con l'avvento dell'infosfera⁴³ – che qui volutamente si indica come patrimonio concettuale comune – «il problema centrale del pluralismo, oggi, non è più tanto dare uno spazio a tutti (posto che lo spazio è quasi illimitato), quanto fare in modo che ciascun soggetto venga concretamente a contatto con una pluralità di opinioni diverse»⁴⁴.

Bisogna soffermarsi su questa osservazione.

Abbiamo fatto sistematico riferimento, in estrema e brutale sintesi, alla cd. iperconnessione.

Possiamo ora specificare che nell'infosfera siamo immersi in una quantità spropositata di informazioni che ci colpiscono e ci avvolgono con ineluttabile continuità, in modo veloce, immediato (in senso etimologico: non mediato da nulla), che supera la nostra capacità di assimilazione e riflessione; per questo viene sollecitata la reattività e l'emotività, non il *discorso* pubblico – anche radicale, se si vuole – ma meditato.

Bisogna ora aggiungere alcuni ulteriori elementi fattuali:

- 1) questa quantità immersiva di informazioni produce – in apparente paradosso – *disinformazione*⁴⁵ nelle persone e nelle collettività, classificabile sotto diversi profili (disinformazione, misinformazione, malinformazione)⁴⁶;

42. D. Bawden, L. Robinson, *Information Overload: An Overview*, in *Oxford Encyclopedia of Political Decision Making*, Oxford University Press, 2020, pp. 1-31, disponibile qui: <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1360> (consultato il 15 luglio 2025).

43. L. Floridi, *The fourth revolution: How the infosphere is reshaping human reality*, Oxford University Press, 2014.

44. M. Cuniberti, cit., p. 39.

45. Si vedano le considerazioni di S. Sassi, *Disinformazione contro Costituzionalismo*, Editoriale Scientifica, 2021, in particolare in merito alla posizione del problema della disinformazione (cap. I, pp. 19-98) e sul contrasto al fenomeno (cap. III, pp. 147-200).

46. Molto utile, per comprendere, il Rapporto del Consiglio d'Europa: cfr. C. Wardle, H. Derakhshan, *Information Disorder. Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*, Consiglio d'Europa, DGI(2017)09, reperibile in <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html> (consultato il 15 luglio 2025); cfr. Y. Wang, M. McKee, A. Torbica, D. Stuckler, *Systematic lit-*

- 2) in particolare, si parla al riguardo di *information overload*, nozione che si basa su un concetto di informazione/i diverso rispetto al classico significato di “informazione-notizia-cronaca” o “informazione-opinione-critica” che si utilizza nel tradizionale sistema dell’informazione analogica: “informazione” è anche quella apparente comunicazione individuale, magari impersonale, che arriva da chissà chi – torniamo a breve sul punto – attraverso i social media o via email o come notifica in quel preciso orario e con quel preciso contenuto, che tocca la nostra emotività (il nostro “stato d’animo”) prima ancora che possa attivarsi una forma di riflessione cosciente; in questo ambito si discute proprio cosa debba intendersi per “informazione” nel caso di *information overload*: dati, documenti, contesti immersivi, idee, ideologie – e anche su questo si tornerà;
- 3) molto interessante, ai nostri fini, l’esito di questo sovraccarico informativo, perché ci riporta al nostro tema: l’*information overload* conduce di norma all’impossibilità di assimilazione consapevole delle informazioni e quindi alla cd. “povertà informativa”.

Osserviamo che il PPI nasce come rimedio alla scarsità di canali di informazioni ed al rischio di oligopoli informativi perché creano “povertà informativa” ed oggi rappresenta, invece, lo strumento per affrontare il problema della povertà informativa derivante dall’eccesso di esposizione alle informazioni⁴⁷.

È, appunto, il pluralismo rovesciato: afferma Harari che «*in the past, censorship worked by blocking the flow of information. In the twenty-first century, censorship works by flooding people with irrelevant information. We just don’t know what to pay attention to, and often spend our time investigating and debating side issues. In ancient times having power meant having access to data. Today having power means knowing what to ignore*»⁴⁸.

Gli evidenti anacronismi della legge sulla *par condicio* ci dimostrano che pian piano veniamo comprendendo la natura dei problemi che abbiamo di fronte, ma con ogni evidenza non abbiamo ancora strumenti adeguati per affrontarli: non sappiamo esattamente quale livello politico e normativo dovrebbe disciplinare la materia; non sappiamo esattamente quale autorità è adeguata ad occuparsene ed in quale modo; non sappiamo esattamente neanche quali dovrebbero essere contenuti e istituti del

erature review on the spread of health-related misinformation on social media, in *Social Science & Medicine*, 2019.

47. Cfr. R. Montaldo, *La tutela del pluralismo informativo nelle piattaforme online*, in *Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2020, p. 22

48. Così Y.N. Harari, *Homo Deus: A Brief History of Tomorrow*, HarperCollins, 2016, p. 324.

nuovo modello pluralista e quali ambiti dovrebbe toccare. Procediamo a tentoni, o per tentativi.

Osserviamo empiricamente però che il PPI – nonostante l’elevato numero di fonti dell’informazione e la quasi assoluta libertà di espressione individuale – è a forte rischio, specialmente per quanto attiene alla comunicazione politica, che implica anche il rischio di tenuta degli ordinamenti democratici⁴⁹.

Fra i molteplici aspetti, ve ne sono due che a mio avviso vanno evidenziati per contribuire alla costruzione del *principio del pluralismo rovesciato* e dei suoi istituti.

In primo luogo, se il pluralismo – come è evidente – è messo a rischio dal sovraccarico informativo, si può facilmente rilevare che l’eccesso di informazione si muove pressoché interamente attraverso il canale digitale: in altri termini, il sovraccarico di informazione è la proiezione del processo di datificazione⁵⁰ nel rapporto fra ecosistema digitale e persona/società civile. Ciò implica che vi sia uno stretto legame fra tutela del pluralismo nelle società contemporanee e “diritto dei dati”: la protezione del pluralismo passa per un insieme di discipline giuridiche che, sotto profili e in ambiti diversi, regolamentano l’utilizzo dei dati e limitano il potere dei soggetti che, attraverso lo sfruttamento dei dati, esercitano una grande influenza sulle persone e sulla società.

Il primo e più evidente livello di questa influenza – come dimostrano gli psicogrammi di Cambridge Analytica⁵¹ – è la vulnerabilità cognitiva⁵², ovvero – in termini giuridici – la minaccia alla libertà di formazione del pensiero delle persone, segnatamente del pensiero politico

49. Non si può qui approfondire il recente caso rumeno, su cui si rinvia a F. Rosa, *L’annullamento delle elezioni presidenziali in Romania e la difficile difesa della democrazia*, in *Federalismi*, n. 15, 2025, p. 53 ss.

50. Su questo processo sia consentito rinviare a S. Calzolaio, (voce) *Protezione dei dati personali*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, 2017, p. 597 ss.

51. G. Origgì, *La democrazia può sopravvivere a Facebook? Egualitarismo epistemico, vulnerabilità cognitiva e nuove tecnologie*, in *Ragion Pratica*, 2018, p. 455, disponibile in <https://hal.science/hal-03947739/document> (consultato il 15 luglio 2025): «La psicografia, la nuova tecnologia che ha rivoluzionato il marketing negli ultimi anni, è un po’ come la demografia, ma aggiunge alle informazioni sullo stato civile di una persona (età, indirizzo, professione), che sono da sempre pubbliche, informazioni sulle sue abitudini: “si preoccupa del suo aspetto fisico”, “ama la musica rap”, “vuole uno stile di vita sano, ma non ha molto tempo per lo sport e le diete”, etc. Questo “profilo psicografico” può essere inferito a partire dai dati di navigazione online di una persona, le tracce che lascia sulle reti sociali, gli acquisti online e i suoi movimenti se usa un telefono cellulare. Attraverso la classica tecnica statistica di analisi di regressione, si riescono a stimare le relazioni tra le differenti variabili, costruire un profilo psicografico e fare predizioni sui comportamenti futuri».

52. Ivi, p. 447.

*latu sensu*⁵³, che si sviluppa attraverso la profilazione e la manipolazione psicologica e subliminale, determinata non solo da modelli, soggetti o intenti malevoli, ma specificamente caratteristica della vita in ambiente digitale, che implica sempre una certa dose di tracciamento, di profilazione dei comportamenti, di osservazione delle ricerche, di analisi delle abitudini di lettura, di classificazione esterna delle comunicazioni personali.

Vi è un nesso, pertanto, fra tutela del pluralismo e *intellectual privacy*⁵⁴, cioè protezione della sfera intima della formazione del pensiero da intrusioni indesiderate (sul piano personale) e indesiderabili (sul piano sociale e costituzionale), svolte da chi ha il potere di profilarci e lo usa per manipolarci. Senza che ce ne accorgiamo. Questa dimensione ultima della cd. privacy – che dal diritto alla riservatezza, passando per l'*informational privacy* (diremmo noi, autodeterminazione informativa), arriva ora alla privacy dell'intelletto⁵⁵ – si collega immediatamente all'altra evoluzione qui sommessamente introdotta del pluralismo informativo rovesciato.

Il secondo aspetto che si ritiene ineludibile mettere in luce concerne il *continuum* che si realizza nell'odierno sistema dell'informazione fra social media e media tradizionali (e le sue più che vistose conseguenze sulla disciplina in materia di concentrazioni in ambito di media audiovisivi).

I rapporti Censis sulla comunicazione⁵⁶ documentano che vi è ormai una compenetrazione fra la vecchia, ma longeva e coriacea, TV e l'informazione digitale: «ad un ascolto lineare e familiare di un palinsesto unico e uguale per tutti si è sostituito un ascolto più erratico e individualizzato, in cui ciascuno può trovare ovunque e in ogni momento della giornata i contenuti che lo interessano “estraendoli” dalle diverse piattaforme, in modalità lineare e online, in diretta e in differita, per intero o per pillole»⁵⁷. In altri termini, la TV *nella* società connessa è la TV *della* società connessa⁵⁸, in cui per l'appunto la TV è un importante “continente” della società connessa,

53. Cfr. F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in *Costituzionalismo*, 2020, pp. 84 ss.

54. Cfr. per la teorizzazione giuridica del tema: N. Richards, *Intellectual Privacy. Rethinking civil liberties in the digital age*, Oxford University Press, 2015, e volendo S. Calzolaio, *Recensione a: “Neil Richards, Intellectual privacy. Rethinking civil liberties in the digital age, Oxford University Press, 2015”*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 36, 2018.

55. ...sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *Voce Protezione dei dati personali*, cit., pp. 610 ss.

56. Si veda il XIX rapporto Censis sulla comunicazione (2023) qui: <https://www.censis.it/comunicazione/il-vero-e-il-falso> (consultato il 15 luglio 2025).

57. Così A. Italia, *La televisione nella società connessa*, in *Note e commenti – Tante verità*, n. 796, 2024, p. 20 ss.

58. Così ancora, Ivi, 20.

ma in un “mondo” dell’informazione ormai determinato dall’infrastruttura di internet e dalla comunicazione in ambiente digitale.

Non ha molto senso continuare a intendere la TV come il principale veicolo dell’informazione, inteso in senso “isolato ed autonomo” dalla società connessa.

Di ciò si è avveduta, con una decisione in parte sottovalutata⁵⁹, la CGUE⁶⁰ che nel 2020 ha chiaramente statuito su due aspetti: il primo attiene al valore “costituzionale” europeo (ex art. 11, par. 2, Carta dei diritti fondamentali UE) del principio del pluralismo, la tutela del quale è indubbiamente uno di quei motivi imperativi di interesse generale che consentono – in astratto – di limitare l’altrimenti intangibile e preminente libertà di stabilimento (cfr. pp. 54-57).

Il secondo profilo attiene alla congruità (e proporzionalità) del paniere contemplato dal Sistema integrato delle comunicazioni (SIC) a determinare le soglie di concentrazioni adeguate a poter ledere il principio del pluralismo informativo e, di conseguenza, a limitare legittimamente la libertà di stabilimento. A tal riguardo la CGUE statuisce che

limitando la definizione del settore delle comunicazioni elettroniche ai mercati suscettibili di regolamentazione ex ante, la disposizione di cui al procedimento principale, come interpretata dall’AGCOM, esclude dal settore delle comunicazioni elettroniche *mercati di importanza crescente per la trasmissione di informazioni*, vale a dire i servizi al dettaglio di telefonia mobile e altri servizi di comunicazione elettronica collegati ad Internet nonché i servizi di radiodiffusione satellitare. Ebbene, essi sono divenuti la *principale via di accesso ai media, cosicché non è giustificato escluderli da tale definizione*⁶¹.

59. Ma v. con puntualità e obiettivo anticipo, invece, R. Borrello, *Alcune riflessioni preliminari (e provvisorie) sui rapporti tra i motori di ricerca ed il pluralismo informativo*, in *Medialaws*, n. 1, 2017, p. 68 ss.

60. Cfr. CGUE, sez. V, sent. 3.9.2020, in c-719/18 (Vivendi SA c. AGCOM e nei confronti di Mediaset SpA), su cui E. Apa, *Sic et non: nel caso Vivendi la Corte di giustizia censura le incongruenze della disciplina italiana a tutela del pluralismo dell’informazione*, in *Medialaws*, 2017, p. 235 ss.; M. Orofino, *SIC... transit gloria mundi. La Corte di giustizia dichiara le soglie asimmetriche del sistema integrato delle comunicazioni incompatibili con la libertà di stabilimento*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2020, 201 ss.

61. Aggiunge la Corte subito dopo che: «per quanto riguarda, poi, la soglia del 10% dei ricavi complessivi del SIC, menzionata dalla disposizione di cui al procedimento principale, occorre osservare che il fatto di conseguire o meno ricavi equivalenti al 10% dei ricavi complessivi del SIC non è di per sé indicativo di un rischio di influenza sul pluralismo dei media. Infatti, dall’articolo 2, paragrafo 1, lettera s), del TUSMAR risulta che il SIC comprende mercati diversi e vari. Pertanto, se i ricavi complessivi realizzati da un’impresa nel SIC dovessero essere concentrati in uno solo dei mercati che compongono tale sistema in modo tale che la quota raggiunta in tale mercato sia nettamente superiore al 10% ma, qualora venga preso in considerazione l’insieme dei mercati che compongono il SIC, rimanga inferiore al 10%, il fatto

Al di là di considerazioni specifiche attinenti al caso di specie⁶², appare chiara l'indicazione di merito al legislatore italiano (superare l'attuale obsoleto paniere del SIC) e altrettanto chiara appare l'indicazione più generale: il vecchio mercato radiotelevisivo è ormai economicamente residuale nel sistema dell'informazione "connesso", dominato da internet e dai suoi servizi.

Ecco quindi che «le piattaforme online svolgono un ruolo sempre più importante non soltanto a livello economico, ma anche nel campo dell'informazione e della comunicazione»⁶³, ponendo uno specifico problema in termini di pluralismo delle fonti informative, che il legislatore europeo ha indubbiamente colto».

Non si possono qui passare in rassegna i contenuti delle disposizioni europee che sono state adottate nell'ultimo biennio: tuttavia si può facilmente osservare che di fronte all'overload informativo, l'Unione si è mossa con un overload normativo, anticipando di molto una effettiva e comprensiva definizione e comprensione delle strade da intraprendere per la tutela del pluralismo informativo rovesciato.

Il Digital Markets Act⁶⁴ vuole proteggere la contendibilità e l'equità dei mercati in cui sono presenti i gatekeeper⁶⁵ della rete internet «a vantaggio degli utenti commerciali e degli utenti finali» (art. 1, par. 1); anche se il pluralismo informativo rimane estraneo agli obiettivi perseguiti⁶⁶, il DMA, in qualche modo, vuol rappresentare un cordone sanitario nei confronti di oligopoli che possono limitare il mercato digitale, e vorrebbe prestarsi ad avere effetti indirettamente positivi proprio sul pluralismo.

Il Digital Services Act⁶⁷ pone invece norme per regolare i servizi digitali nel mercato unico, e si occupa abbastanza specificamente di pluralismo informativo, sotto diversi profili, primo fra tutti sotto la specie di obblighi per

che la soglia del 10% dei ricavi complessivi del SIC non venga raggiunta non potrebbe escludere qualsiasi rischio per il pluralismo dei media. Analogamente, nel caso in cui la soglia del 10% dei ricavi complessivi del SIC fosse sì raggiunta, ma tale 10% di ricavi si ripartisse tra ciascuno dei mercati che compongono il SIC, né il raggiungimento né lo sfioramento di tale soglia del 10% costituirebbero necessariamente un pericolo per il pluralismo dei media».

62. Per il seguito anche normativo della vicenda, v. O. Grandinetti, *La tutela del pluralismo nel nuovo Testo unico dei media audiovisivi*, in *Medialaws*, 2022, p. 1 ss., che introduce al nuovo art. 51, TUSMA.

63. Così F. Donati, *Antitrust, pluralismo e regolazione delle piattaforme dopo il Digital service Act e il Media Freedom Act*, in *Lo Stato*, 2024, p. 235.

64. Reg. (UE) 2022/1925 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

65. Tutta la disciplina del DMA è fondata sulla qualificazione e classificazione dei Gatekeeper: cfr. Capo II, artt. 3 ss., e poi Capo III, artt. 5 e ss.

66. Cfr. F. Donati, *Antitrust, pluralismo e regolazione delle piattaforme dopo il Digital service Act e il Media Freedom Act*, p. 241.

67. Reg. (UE) 2022/2065 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

le piattaforme online e di motori di ricerca di dimensioni molto grandi⁶⁸, anche sotto il profilo della lotta alla disinformazione. Particolare importanza assume la relazione fra l'attività delle grandi piattaforme e i cd. "rischi sistemici", delineata nei cons. da 79⁶⁹ a 88. I rischi sistemici sono suddivisi in 4 categorie, e la tutela del pluralismo rientra espressamente nella seconda di esse (cons. 81). Va sottolineato – ai fini dell'impostazione del nostro discorso – che i "rischi sistemici" sono ampliamenti richiamati e utilizzati per determinare obblighi e adempimenti in capo alle grandi piattaforme⁷⁰, ma curiosamente non rientrano nel novero delle definizioni offerte dal DSA all'art. 2, pur essendo in qualche modo classificati nell'art. 34.

Il Media Freedom Act⁷¹ e l'atto normativo che più direttamente impatta il regime dei servizi media, con specifica finalizzazione alla tutela del plu-

68. Cfr. il Capo III (Obblighi in materia di dovere di diligenza per un ambiente online trasparente e sicuro), Sez. 5 (Obblighi supplementari a carico dei fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi per la gestione dei rischi sistemici).

69. ...a mente del quale «Le piattaforme online di dimensioni molto grandi e i motori di ricerca online di dimensioni molto grandi possono essere utilizzati in un modo che influenza fortemente la sicurezza online, la definizione del dibattito e dell'opinione pubblica nonché il commercio online. La modalità di progettazione dei loro servizi è generalmente ottimizzata a vantaggio dei loro modelli di business spesso basati sulla pubblicità e può destare preoccupazioni per la società. Sono necessarie una regolamentazione e un'esecuzione efficaci al fine di individuare e attenuare adeguatamente i rischi e i danni sociali ed economici che possono verificarsi. Ai sensi del presente regolamento i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi dovrebbero pertanto valutare i rischi sistemici derivanti dalla progettazione, dal funzionamento e dall'uso dei loro servizi, nonché dai potenziali abusi da parte dei destinatari dei servizi, e dovrebbero adottare opportune misure di attenuazione nel rispetto dei diritti fondamentali. Nel determinare la rilevanza dei potenziali effetti e impatti negativi, i fornitori dovrebbero considerare la gravità dell'impatto potenziale e la probabilità di tutti questi rischi sistemici. Ad esempio, potrebbero valutare se il potenziale impatto negativo possa incidere su un gran numero di persone, la sua potenziale irreversibilità o la difficoltà nel porvi rimedio e ripristinare la situazione esistente prima dell'impatto potenziale».

70. In particolare, cfr. art. 34, par. 1, lett. b) e c), ove si impone la valutazione del rischio alle grandi piattaforme e motori di ricerca per «eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, per l'esercizio dei diritti fondamentali, in particolare i diritti fondamentali alla dignità umana sancito nell'articolo 1 della Carta, al rispetto della vita privata e familiare sancito nell'articolo 7 della Carta, alla tutela dei dati personali sancito nell'articolo 8 della Carta, alla libertà di espressione e di informazione, inclusi la libertà e il pluralismo dei media, sanciti nell'articolo 11 della Carta, e alla non discriminazione sancito nell'articolo 21 della Carta, al rispetto dei diritti del minore sancito nell'articolo 24 della Carta, così come all'elevata tutela dei consumatori, sancito nell'articolo 38 della Carta» e «eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui processi elettorali, nonché sulla sicurezza pubblica».

71. Reg. (UE) 2024/1083 che istituisce un *quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE* (regolamento europeo sulla libertà dei media).

ralismo: di particolare rilievo l'art. 18 del Regolamento che introduce una specifica e dettagliata disciplina sui contenuti di fornitori di servizi di media su piattaforme online di dimensioni molto grandi.

Tutte le disposizioni normative sin qui citate si basano sull'art. 114 TFUE⁷², cioè – come puntualmente, e in parte criticamente, rilevato⁷³ – sul ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri per il funzionamento del mercato unico. Una base giuridica non particolarmente solida, eppure così intensamente utilizzata per adottare corpi normativi vasti e di grande impatto.

Non così il Regolamento sul targeting politico⁷⁴ che invece si basa anche – come il GDPR – sull'art. 16 TFUE e cioè sulla competenza dell'UE in tema di disciplina della protezione dei dati personali.

Forse è sufficiente mettere a confronto il contenuto della l. n. 28/00 con quello del Reg. 2024/900 relativo alla *trasparenza e al targeting della pubblicità politica* per comprendere buona parte di quanto sin qui si è inteso affermare in merito all'evoluzione del significato del principio del pluralismo informativo: si disciplina il targeting politico per «tutelare i diritti e le libertà fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto alla vita privata e la protezione dei dati personali» (art. 1, par. 4, lett. b). Come ben si può comprendere il confine fra contenuti sponsorizzati (e quindi pubblicitari) e comunicazione di altra natura, sarà forse uno dei campi di maggior interesse nella applicazione del Regolamento⁷⁵, e che si presta ad offrire importanti spunti per la determinazione operativa del principio pluralista.

7. Il pluralismo di fronte ai rischi sistemici. Sicurezza cibernetica e IA generativa. Guerra e realtà ibrida

Un tempo sembrava una sottolineatura in parte enfatica o retorica affermare “*il valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico*” (corte cost., sent. 826/1988). In realtà, l'affermazione oggi appare tutt'altro che retorica, se si osserva la portata dei cd. “rischi sistemici”: al punto di confluenza fra DSA e Reg. sul targeting politico si collocano dei nuovi

72. Cfr. E. Longo, *Il fondamento della libertà dei media nell'UE: la base giuridica dell'EMFA*, in *RIID*, n. 1, 2025, pp. 1-14, Sezione monografica – EMFA Under the Spotlight – Parte II.

73. Cfr. F. Donati, cit., 243.

74. Reg. (UE) 2024/900 relativo alla *trasparenza e al targeting della pubblicità politica*.

75. C. Lobascio, *Micro-targeting politico e protezione dei dati personali. Il Regolamento (UE) 2024/900*, in *RIID*, n. 1, 2025, pp. 1-23, Sezione monografica – EMFA Under the Spotlight – Parte II.

Orientamenti della Commissione per i rischi sistemici⁷⁶ per i processi elettorali (ex art. 35, par. 3, DSA).

Si tratta di un documento di indirizzo, rivolto alle piattaforme ed ai motori di ricerca molto grandi, che meriterebbe un approfondimento a sé stante. Ha il grande pregio di mettere a terra l'insieme dei temi che coinvolgono il principio del pluralismo rovesciato, nel contenitore delle Misure specifiche di attenuazione dei rischi per le elezioni (par. 3). D'altra parte, come più volte osservato in questo contributo, è evidente anche in questo caso una certa confusione e commistione di tematiche sotto il grande cielo della disciplina europea del pluralismo e soprattutto sotto la grande pressione di doversi difendere da pericoli che ancora non sono né chiari né pienamente prevedibili.

Quindi – senza nessuna pretesa di completezza – vi sono indicazioni in merito a:

- par. 3.1 “rafforzamento dei processi interni” che implica una attenzione anche per i rischi del contesto territoriale e locale del singolo Stato membro; l'esigenza di valersi di analisi indipendenti (come quella espressamente citata del Media pluralism monitor⁷⁷; l'istituzione di una squadra interna dedicata e identificabile alle singole tornate elettorali; la modifica delle condizioni generali con specifico riferimento alle misure specifiche dedicate al periodo elettorale; adottare misure specifiche in precedenza rispetto al periodo elettorale ed in seguito al medesimo;
- 3.2 Misure di attenuazione dei rischi per i processi elettorali, distinte in misure di attenuazione specifiche (par. 3.2.1⁷⁸), misure di controllo,

76. Comunicazione della Commissione (C/2024/3014), *Orientamenti della Commissione per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sull'attenuazione dei rischi sistemici per i processi elettorali a norma dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2065*.

77. ...curato dal *Center for Media Pluralism and Media Freedom*, coordinato attualmente da Elda Brogi, con sede presso l'European University Institute di Firenze, che cura fra l'altro il modello cui si conforma il Monitor e, su tale base, la redazione di rapporti sul pluralismo per ciascuno Stato membro (o candidato tale). Cfr. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/> (consultato il 15 luglio 2025); il rapporto 2023 (Monitoraggio del pluralismo dell'informazione nell'era digitale) per l'Italia è stato curato da Giulio Vigevani, Gianpietro Mazzoleni, Nicola Canzian, Marco Cecili, e pubblicato nel 2024: cfr. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/77006> (consultato il 15 luglio 2025).

78. Qui vi è un primo elenco di misure, se si osserva bene pressoché tutte volte a tutelare la libertà cognitiva e la libera formazione del pensiero dell'utente:

- a) accesso alle informazioni ufficiali sul processo elettorale;
- b) iniziative di alfabetizzazione mediatica;
- c) misure tese a fornire agli utenti informazioni più contestuali sui contenuti e sugli account con cui interagiscono, in particolare attraverso «i. **etichette di verifica dei fatti** sui contenuti identificati di disinformazione e manipolazione delle informazioni e ingerenze da parte

ricerca e accesso ai dati da parte di terzi (par. 3.2.2), diritti fondamentali (par. 3.2.3);

- 3.3 Misure di attenuazione legate all'IA generativa⁷⁹.

Inoltre, oltre alla cooperazione con autorità nazionali, esperti e associazioni, vi sono indicazioni in merito al periodo elettorale (in particolare, sulla gestione di eventuali incidenti⁸⁰ secondo il metodo del “seguire il sole”, cfr.

di attori stranieri, fornite da verificatori di fatti e squadre di verifica dei fatti indipendenti che appartengano a organizzazioni mediatriche indipendenti. La verifica dei fatti dovrebbe estendersi a tutta l'UE e a tutte le lingue dell'Unione, anche rafforzando la cooperazione con i verificatori di fatti locali durante i periodi elettorali, integrando e presentando contenuti di verifica dei fatti relativi alle elezioni e utilizzando meccanismi per contribuire ad accrescerne l'impatto sul pubblico. Le etichette di verifica dei fatti dovrebbero essere accessibili e scritte in un linguaggio facilmente comprensibile; ii. **esortazioni e suggerimenti** che spingano gli utenti a leggere i contenuti e a valutarne l'accuratezza e la fonte prima di condividerli; iii. **indicazioni** chiare, visibili e non ingannevoli di **account ufficiali**, nonché di account che forniscano informazioni autorevoli sul processo elettorale, come gli account delle autorità elettorali, compresa la base su cui si fonda tale verifica. I criteri utilizzati per concedere un'etichetta “ufficiale” a un account dovrebbero essere accessibili e illustrati in un linguaggio facilmente comprensibile, per evitare che tali indicazioni conferiscano credibilità ad account che si presentano come account ufficiali, ad esempio delle autorità elettorali; iv. **etichettatura chiara, visibile e non ingannevole degli account** controllati da Stati membri, paesi terzi ed entità controllate o finanziate da entità a loro volta controllate da paesi terzi; v. **strumenti e informazioni tesi ad aiutare gli utenti a valutare l'affidabilità** delle fonti di informazione, come i marchi di fiducia per l'integrità della fonte basati su metodologie trasparenti e sviluppati da terzi indipendenti; vi. **altri strumenti utilizzabili per valutare la provenienza**, la cronologia delle modifiche, l'autenticità o l'accuratezza del contenuto digitale, che aiutano gli utenti a verificare l'autenticità o a identificare la provenienza o l'origine dei contenuti relativi alle elezioni; vii. misure interne efficaci per **contrastare l'uso improprio** delle procedure e degli strumenti di cui sopra, e in particolare l'abuso del processo di verifica per gli account e i contenuti etichettati»;

- d) sistemi di raccomandazione;
- e) pubblicità politica;
- f) gli influencer;
- g) demonetizzazione dei contenuti di disinformazione;
- e) integrità dei servizi.

79. Anche queste misure appaiono di grande rilievo: i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi devono valutare i rischi sistemici fra cui quelli derivanti dall'utilizzo dell'IA generativa, cui è richiesto l'utilizzo di filigrane elettroniche (watermark), la produzione di informazioni attendibili, la segnalazione di errori e il rinvio alla consultazione di fonti autorevoli, test di red teaming, il monitoraggio continuo, lo sviluppo di pratiche di sicurezza, il rinvio alle fonti delle informazioni su cui si basano gli output.

80. L'incidente è la conseguenza dell'avverarsi di una minaccia: «La disinformazione, la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri costituiscono una grave minaccia per la nostra società. Infatti possono compromettere le istituzioni e i processi democratici (come le elezioni) impedendo ai cittadini di prendere decisioni informate o spingendoli a

par. n. 57) e al periodo post-elettorale (attraverso appositi riesami dell'esperienza maturata).

I temi della gestione degli incidenti in periodo elettorale e delle misure di attenuazione legate all'IA generativa, ci introducono agli ultimi due aspetti coinvolti nell'assetto attuale del principio del pluralismo⁸¹.

Ovvero i nessi fra principio del pluralismo e sicurezza cibernetica⁸², da un lato, e gli aspetti connessi con l'avvento della realtà ibrida (IA⁸³ e contenuti sintetici): si tratta di nuovi volti della disinformazione, di un nuovo assetto della realtà e della guerra (ibride⁸⁴). Questi due temi coinvolgono specificamente l'assetto democratico-costituzionale dello Stato, o se si preferisce costituiscono rischi specifici – e vulnerabilità proprie – degli ordinamenti democratici, a differenza di altre forme di Stato, segnatamente di quelle autoritarie o a tendenza autoritaria, e la tutela del principio del pluralismo rappresenta davvero un rimedio giuridicamente apprezzabile e genuinamente liberaldemocratico per affrontare questi pericoli concreti.

Non è possibile ripercorrere qui come il profilo della sicurezza cibernetica rappresenti ormai un aspetto centrale della sicurezza (anche strettamente militare) e della sovranità⁸⁵ dello Stato⁸⁶, ma ormai l'esperienza oltre a nume-

non votare. Inoltre possono polarizzare le società creando conflitti fra le comunità». Cfr. https://commission.europa.eu/topics/countering-information-manipulation_it?prefLang=it&etrans=it e più specificamente https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EEAS-2nd-Report%20on%20FIMI%20Threats-January-2024_0.pdf (consultati il 15 luglio 2025).

81. Cfr. O. Pollicino, P. Dunn, *Disinformazione e intelligenza artificiale nell'anno delle global elections: rischi (e opportunità)*, in *Federalismi*, n. 12, 2024, p. IV e ss.

82. E. Longo, *La disciplina della cybersicurezza nell'Unione europea e in Italia*, in F. Pizzetti, S. Calzolaio, A. Iannuzzi, E. Longo, M. Orofino (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, p. 203 ss.; A. Di Corinto, *Netwar, come cambia l'hacktivismo nella guerra cibernetica*, in S. Calzolaio (a cura di), *La fine di Internet? Vulnerabilità della democrazia e sfide della regolazione e gestione dello spazio digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2023, pp. 88 ss.

83. Reg. (UE) 2024/1689 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale). Sul tema, introduttivamente, v. O. Pollicino, P. Dunn, *Intelligenza artificiale e democrazia, Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, BUP, 2024, spec. pp. 73-109.

84. Si veda su questo aspetto A. Cossiri, *Le campagne di disinformazione nell'arsenale di guerra: strumenti giuridici per contrastare la minaccia alla prova del bilanciamento*, in S. Calzolaio (a cura di), *La fine di Internet? Vulnerabilità della democrazia e sfide della regolazione e gestione dello spazio digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2023, pp. 77 ss.; A. Spaziani, *L'attacco cibernetico nell'era della guerra ibrida*, in *DPCE Online*, vol. 63, n. SP1, 05/2024.

85. Per un efficace inquadramento del tema in R. Baldoni, *Sovranità digitale*, il Mulino, 2025.

86. Ma v. L. Martino, *La quinta dimensione della conflittualità. L'ascesa del cyberspazio e i suoi effetti sulla politica internazionale*, in *Il Mulino*, n. 1, 2018, p. 61 ss.

rosi atti giuridici di varia natura ed alla stessa strategia della NATO⁸⁷, documentano che la disinformazione è «un'arma» e che è stata utilizzata per indirizzare, destabilizzare, distruggere le realtà, anche ordinamentali, che sono prese di mira. Questa arma si avvale di software e di bot, di account fittizi, di deep-fake, della dinamica comunicativa, immersiva e informativa dei social, della rapida polarizzazione e dell'emotività eccessiva indotta dalla connessione ininterrotta e ossessiva, insomma di tutto l'armamentario che la comunicazione e l'informazione digitale mette a disposizione di agenti malevoli.

L'avvento dell'intelligenza artificiale generativa – che produce essenzialmente contenuti sintetici⁸⁸ – è davvero un fattore che deve destare nelle persone mediamente avvedute una grande preoccupazione, come peraltro ha già profondamente preoccupato un legislatore normalmente riottoso ad introdurre discipline che potrebbero ostacolare la supremazia tecnologica come quello statunitense⁸⁹: si tratta infatti di contenuti prodotti e messi in circolazione nello spazio digitale senza che, attualmente, gli esseri umani possano distinguerli dai contenuti non sintetici – cioè dai contenuti aventi una origine effettivamente umana.

Ciò significa che il famoso *market place of ideas* attualmente può essere simulato, influenzato, indirizzato, manomesso, attraverso l'immissione di contenuti (invisibilmente) sintetici.

È bene aver presente che i contenuti sintetici sono utili, sotto molteplici profili (fra cui l'addestramento di sistemi di IA attraverso dati, appunto, sintetici), e inoltre sono qui per restare: la nostra realtà, segnatamente quel vecchio concetto di sistema dell'informazione, è già radicalmente ibridato da contenuti sintetici, cioè da contenuti dall'apparente origine umana e non

87. Cfr. A. Spaziani, *L'attacco cibernetico*, cit., spec. p. 519 ss.

88. Si tratta di contenuti originali, autentici, prodotti in tutto o in parte significativa dall'IA generativa, ma non di origine umana. Cfr. sul tema, nella prospettiva di una nuova vulnerabilità della democrazia, S. Calzolaio, *Vulnerabilità della società digitale e ordinamento costituzionale dei dati*, in *Riv. It. di informatica e diritto*, n. 2, 2023, p. 14 ss., spec. p. 24 ss.

89. U.S. Executive Order 14110, October 30, 2023, *Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*, in <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/> (consultato il 15 luglio 2025). Il 20 gennaio 2025 il Presidente Trump ha revocato – con apposito executive order – numerosi provvedimenti del precedente Presidente Biden, fra cui proprio il n. 14410/2023 (cfr. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/initial-rescissions-of-harmful-executive-orders-and-actions/>, consultato il 15 luglio 2025). Ha peraltro adottato, successivamente (23 gennaio 2025), un apposito executive order denominato *Removing barriers to american leadership in artificial intelligence*, rivolto a porre una nuova disciplina in materia, orientata alla deregolazione e alla attrazione di investimenti per garantire e ampliare la supremazia degli USA in materia (cfr. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence/>, consultato il 15 luglio 2025).

distinguibili dai contenuti di origine umana, ma non umani (che superano facilmente il test di Turing⁹⁰!). La nostra è una realtà ibrida, in cui quindi la dimensione cibernetica della sicurezza, la nozione di disinformazione e la nozione di guerra ibrida sono concetti e dinamiche strutturali.

Questi profili sono il campo d'azione e di sviluppo per il “nostro” principio del pluralismo rovesciato, che implicano l'invenzione di nuove dimensioni regolatorie che ne tengano conto specificamente⁹¹ e di aver chiaro che l'obiettivo finale, in un ordinamento democratico-costituzionale, è tutelare la libertà individuale di formazione del pensiero nel contesto ibrido.

In questo ambito, il pluralismo rovesciato avrà facilmente bisogno di svilupparsi per il tramite della tecnologia e di strumenti di intelligenza artificiale che tutelino la cd. *diversity by design* e *by default*.

8. Overload normativo e overload istituzionale. Elogio del costituzionalismo e contro la burocrazia dell'informazione

Si afferma comunemente che il PPI è messo a rischio dagli *Over the Top*, dalle piattaforme e dai motori di ricerca di dimensioni molto grandi di cui al DSA, che poi sono essenzialmente le arcinote grandi aziende americane della tecnologia digitale⁹².

Si condivide la preoccupazione, ma con una osservazione che mi è capitato – studiando – di dover fare e che mi fa sottolineare un aspetto sostanziale controtendenza⁹³.

L'Unione europea ha adottato e sta adottando in materia digitale un numero davvero significativo di norme e in un lasso temporale davvero ridotto. È una osservazione che circola – peraltro carica di una molteplicità di implicazioni⁹⁴.

90. A. M. Turing, *Computing Machinery and Intelligence*, in *Mind*, n. 49, 1950, pp. 433-460.

91. ...ad es.: la difesa del perimetro cibernetico dello Stato è rivolta, e deve esserlo anche normativamente, non solo a resistere ed a respingere gli attacchi informatici che si sviluppano per il tramite della disinformazione, ma proprio a promuovere il principio del pluralismo, in forza del quale tutte le opinioni (reali) hanno diritto di essere rappresentate e nessuna ha diritto ad essere sopra o sottorappresentata artificiosamente.

92. Sul tema, acutamente, R. Niro, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra auto-regolamentazione e co-regolazione: note ricostruttive*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, 2023, p. 255 ss.

93. Cfr. S. Calzolaio, *Autorità indipendenti*, cit., p. 83 ss., e più di recente, S. Calzolaio, *Autorità, governo, attuazione dell'AI Act*, in F. Pizzetti, S. Calzolaio, A. Iannuzzi, E. Longo, M. Orofino (a cura di), *La regolazione europea dell'intelligenza artificiale nella società digitale*, Giappichelli, 2025, p. 139 ss.

94. ...prima fra tutte che questa mole di norme europee appare una forma di reazione

Leggendo le numerose discipline europee in materia, alcune delle quali abbiamo passato in rassegna, si può osservare una costante: una concentrazione inedita di potere di programmazione e di indirizzo, di spesa, di verifica e di controllo anche (e soprattutto) tecnico, oltretutto di normazione tecnica e attuativa, in capo ad un unico soggetto. La Commissione europea.

Non si può approfondire il tema qui: ma parafrasando Sabino Cassese⁹⁵, si può osservare che le Big Tech passano (con l'evolversi del mercato), mentre l'assetto dei poteri pubblici resta e, in questo caso, può non essere un fattore positivo per il pluralismo informativo e per la libertà di espressione in genere.

Come si è osservato, all'*overload informativo* l'Unione europea ha reagito con un frenetico *overload normativo*⁹⁶, da cui a guardar bene emerge un *overload istituzionale* (di potere della Commissione europea).

Il principio del pluralismo – nella sua dimensione più genuinamente tradizionale – ci insegna che, storicamente, la libertà di espressione si è affermata in primo luogo nei confronti dei poteri pubblici, di cui non ama e non accetta la pervasività e l'onnipresenza in tutti gli ambiti della vita sociale, che deve essere libera anche dall'influenza del governo (nazionale o europeo):

la libertà di pensiero nasce e si consolida, non a caso, proprio come libertà fondamentale del singolo “contro” il potere pubblico; e questa impostazione, che circonda di cautele l'intervento pubblico nel mercato dell'informazione ed è ostile a ogni forma di controllo pubblico sulla qualità e la direzione dei flussi informativi, è quella ancora oggi scolpita nelle costituzioni delle democrazie liberali, fra cui certamente anche quella italiana. E già questo dovrebbe portare a guardare con sospetto le più recenti tendenze che oggi vorrebbero restituire un qualche ruolo alla mano pubblica nella selezione dei contenuti informativi⁹⁷.

impulsiva più rivolta a rassicurare di fronte al *timore* di qualsiasi rischio, che ad *affrontarli* in modo appropriato ed ordinato.

95. S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una riforma costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, p. 1341.

96. ...che sembra non trovare alcun momento di autoriflessione in merito ai benefici di continui e massivi interventi normativi, rispetto – talvolta – ai benefici di interventi normativi limitati o di nessun intervento normativo.

97. G.E. Vigevari, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2025, pp. 243-244. Prosegue l'A. affermando che «Non va però al contempo dimenticata la complessità della dinamica storica che si è appena evocata, in cui gli apparati burocratici censori (che certamente ci appaiono, visti oggi, odiosi) rispondevano anche a esigenze emerse dalle stesse società su cui insistevano, per assicurare le condizioni minime della convivenza pacifica all'interno di comunità in cui la coesione religiosa (e quindi anche di pensiero) era un requisito irrinunciabile. Né può essere trascurato il fatto che i sistemi di controllo istituiti per motivi religiosi e gestiti dalle autorità ecclesiastiche si siano anche rivelati utili strumenti di governo sociale pure nella prospettiva dei detentori del potere politico. Con ciò non si vuole certo celebrare

Anche questo è un punto di lavoro da non sottovalutare: la dimensione del principio del pluralismo negli ordinamenti democratici europei di fronte al sorgere di grandi apparati burocratici pubblici, spesso sotto il controllo diretto dell'esecutivo nazionale o europeo⁹⁸, sorti per contrastare l'effettivo potere dei grandi OTT.

Per dirla ancora con Vigevani: «ciò che desta maggiore preoccupazione non è la privatizzazione del controllo sui contenuti tout court, quanto il sistema di controllo sui c.d. “poteri privati” escogitato dai poteri pubblici»⁹⁹.

9. Vulnerabilità e vivacità dell'ordinamento costituzionale della politicità e dell'informazione (Corte cost. sent. n. 44/2025)

Nei momenti di evoluzione e rivoluzione tecnologica non è possibile fermare il vagone del treno, scendere, e osservare quel che succede. In realtà, non è mai possibile.

Pertanto, dopo aver cercato di descrivere il più accuratamente possibile la nuova sfida del (vecchio) PPI, si può solo concludere osservando che quanto descritto rappresenta un quadro di nuove vulnerabilità dell'ordinamento costituzionale.

Il principio del pluralismo – l'affronto del tema – aiuta ad osservare che quel che è in discussione, in questa fase, è proprio la dimensione politica, ultra-individuale, delle società contemporanee¹⁰⁰.

Vi sono nessi, pertanto, fra vulnerabilità delle democrazie e tutela del pluralismo, così come fra esigenze pluraliste e dimensione politica della società. Gli ordinamenti costituzionali liberaldemocratici contemporanei si confermano come ordinamenti in cui la principale vulnerabilità risiede nell'incapacità di mantenere e rinvigorire una effettiva e vivace dimensione della politicità dell'essere umano, che invece era familiare agli estensori, ed ai commentatori, della Costituzione italiana e segnatamente presente

l'affermazione della censura nell'Europa moderna, ma ricordare come essa si sia sviluppata nel momento in cui un'evoluzione tecnologica dirompente si è verificata in un contesto non attrezzato a gestirne tutte le conseguenze; e che dunque non è nemmeno nuovo il fenomeno per cui la richiesta di forme di controllo anche preventivo vengono da settori della società, e con le migliori intenzioni, magari accompagnate da una certa sfiducia sulla capacità delle masse di reggere con serenità l'urto di nuovi mezzi di comunicazione».

98. Cfr. S. Calzolaio, *Autorità indipendenti*, cit., p. 83 ss.

99. *Ibidem*.

100. G. Giacomini, A. Buriani, *Il governo delle piattaforme. I media digitali visti dagli italiani*, Meltemi, 2022; G. Giacomini, *Potere digitale. Come Internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, Meltemi, 2018.

nell'art. 2 della stessa¹⁰¹. Il pluralismo rovesciato non ribalta l'ordine costituzionale, anzi lo invoca così come tradizionalmente ci è stato consegnato. Appare anzi utile a scoprire di nuovo (ri-scoprire) la novità impressa nella tradizione costituzionale italiana e a riaccendere la consapevolezza di poter affrontare la società digitale con i principi ivi impressi e sviluppati.

E non a caso – proprio mentre si licenzia questo contributo – soccorre all'interprete l'indirizzo della Corte costituzionale italiana che sembra avvedersi dell'esistenza del principio del pluralismo rovesciato e apre i classici istituti del costituzionalismo italiano alle sfide della società digitale.

Nella sent. n. 44/2025¹⁰² – che sicuramente merita più attenta analisi – afferma che

l'«ecosistema» dell'informazione è radicalmente mutato, risultando ora caratterizzato, a qualsiasi livello (locale, nazionale e globale), sia dall'eliminazione delle barriere di ordine tecnico alla moltiplicazione dei produttori e distributori di informazione sia dalla diminuzione dei costi economici inerenti a tali attività. Soprattutto, per l'intero ecosistema vale il rilievo che la quantità di informazioni e di differenti punti di vista disponibili si è accresciuta enormemente grazie ad internet, che ha assunto un ruolo centrale, come analiticamente illustrato nel diciannovesimo Rapporto sulla comunicazione («Il vero e il falso») del Centro studi investimenti sociali (CENSIS), dell'11 marzo 2024.

Osserva poi – in modo davvero innovativo rispetto alla configurazione del PPI – che

le trasformazioni sinteticamente richiamate plasmano l'attuale significato del pluralismo dell'informazione, a qualsiasi livello, e, conseguentemente, la declinazione delle concrete modalità della sua tutela, che sono sempre state, nella giurisprudenza di questa Corte, raccordate allo specifico contesto in cui l'informazione si situava. La ricordata ricchezza di informazioni e di punti di vista alternativi, anche di quelli particolarmente eterodossi rispetto alle idee maggioritarie e critici nei confronti dell'establishment, cui ha accesso l'utente, grazie a internet, si accompagna a una crisi di *qualità dell'informazione* [nostro il corsivo]. È noto, infatti, che, soprattutto in assenza dei controlli editoriali che caratterizzano l'operato dei media tradizionali, sulla rete si diffondono informazioni false, discorsi d'odio, affermazioni non verificate e opinioni polarizzate. In definitiva, l'attuale sfida dell'informazione non riguarda tanto la ulteriore moltiplicazione delle già numerose voci che si fanno sentire nella sfera pubblica, quanto la salvaguardia della qualità dell'informazione medesima. Tale esigenza appare tanto più pregnante ove si consideri che il plura-

101. Cfr. A. Barbera, *Articolo 2 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli, 1975.

102. ...su cui M. Paolanti, *La sentenza n. 44/2025 della Corte costituzionale: implicazioni per il pluralismo informativo e il diritto alla concorrenza*, in *Giurcost.org*, 2025, <https://giurcost.org/contents/giurcost//studi/paolanti.pdf> (consultato il 15 luglio 2025).

lismo dell'informazione – tutelato dall'art. 21 Cost., dall'art. 11 CDFUE e dall'art. 10 CEDU – va riguardato non solo nella prospettiva del diritto di informare, ma anche in quella del diritto di ricevere l'informazione, ossia nella prospettiva dei cittadini che devono essere posti nella condizione di accedere a diversi punti di vista, per formarsi un'opinione con cui potere, tra l'altro, esercitare consapevolmente i diritti di partecipazione politica. Affinché sia tutelato questo diritto, in un ambiente in cui sono prodotte e distribuite quantità enormi di informazioni, che espongono il cittadino a un vero e proprio sovraccarico mediatico, occorre tutelare e promuovere la qualità della comunicazione.

Quest'ultima, anche e soprattutto nei media tradizionali, di cui in questa sede si discute, può essere assicurata dando risalto alla funzione dei giornalisti operanti entro strutture dotate di una consistenza organizzativa e tecnologica tale da permettere il vaglio critico delle notizie, le inchieste e le analisi.

Siamo ufficialmente entrati nell'era del principio del pluralismo rovesciato. E il nostro ordinamento costituzionale mostra la vivacità necessaria per affrontarla.

Bibliografia

- M.R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, FrancoAngeli, 2020, pp. 19 ss., pp. 113 ss.
- E. Apa, Sic et non: nel caso Vivendi la Corte di giustizia censura le incongruenze della disciplina italiana a tutela del pluralismo dell'informazione, in *Medialaws*, 2017, p. 235 ss.
- R. Baldoni, *Sovranità digitale*, il Mulino, 2025.
- A. Barbera, *Articolo 2 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli, 1975.
- D. Bawden, L. Robinson, *Information Overload: An Overview*, in *Oxford Encyclopedia of Political Decision Making*, Oxford University Press, 2020, <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1360> (consultato il 15 luglio 2025), pp. 1-31.
- F. Biondi Dal Monte, *Esiste ancora la "par condicio"? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018, pp. 1-12.
- N. Bobbio, voce "pluralismo", in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Il dizionario di politica*, UTET, 2004, pp. 700-705.
- R. Borrello, *Alcune riflessioni preliminari (e provvisorie) sui rapporti tra i motori di ricerca ed il pluralismo informativo*, in *Medialaws*, n. 1, 2017, p. 68 ss.
- S. Calzolaio, *Autorità, governo, attuazione dell'AI Act*, in F. Pizzetti, S. Calzolaio, A. Iannuzzi, E. Longo, M. Orofino (a cura di), *La regolazione europea dell'intelligenza artificiale nella società digitale*, Giappichelli, 2025, p. 139 ss.
- S. Calzolaio, *Autorità indipendenti e di governo della società digitale*, in F. Pizzetti, S. Calzolaio, A. Iannuzzi, E. Longo, M. Orofino (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, 2024, p. 83 ss.

- S. Calzolaio, *Il pluralismo rovesciato. Pluralismo e par condicio al tempo dell'infosfera*, in C. Calvieri (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, Giappichelli, 2025, atti del Convegno organizzato dall'Università di Perugia e dal Co.re.com. Umbria il 15 dicembre 2023, pp. 27-62.
- S. Calzolaio, *Il principio del pluralismo rovesciato. Alla riscoperta dell'ordinamento costituzionale della politicità*, in E. Brogi (a cura di), *EMFA under the spotlight: towards a common regulatory framework to foster media pluralism? – Part II*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2025, pp. 87-109.
- S. Calzolaio, (voce) *Protezione dei dati personali*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, 2017, p. 597 ss.
- S. Calzolaio, *Recensione a: "Neil Richards, Intellectual privacy. Rethinking civil liberties in the digital age, Oxford University Press, 2015"*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 36, 2018.
- S. Calzolaio, *Vulnerabilità della società digitale e ordinamento costituzionale dei dati*, in *Riv. It. di informatica e diritto*, n. 2, 2023, p. 14 ss., spec. p. 24 ss.
- S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una riforma costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, p. 1341.
- A. Cossiri, *Le campagne di disinformazione nell'arsenale di guerra: strumenti giuridici per contrastare la minaccia alla prova del bilanciamento*, in S. Calzolaio (a cura di), *La fine di Internet? Vulnerabilità della democrazia e sfide della regolazione e gestione dello spazio digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2023, pp. 77 ss.
- A. Di Corinto, *Netwar, come cambia l'hacktivismo nella guerra cibernetica*, in S. Calzolaio (a cura di), *La fine di Internet? Vulnerabilità della democrazia e sfide della regolazione e gestione dello spazio digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2023, pp. 88 ss.
- G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, 2023, pp. 1-272.
- F. Donati, *Antitrust, pluralismo e regolazione delle piattaforme dopo il Digital service Act e il Media Freedom Act*, in *Lo Stato*, 2024, p. 235.
- F. Donati, *Internet e campagne elettorali*, in *Federalismi*, n. 16, 2019.
- F. Donati, *L'art. 21 della Costituzione settanta anni dopo*, in *Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2018, par. da 2 a 5.
- L. Floridi, *The fourth revolution: How the infosphere is reshaping human reality*, Oxford University Press, 2014.
- G. Gardini, *Le regole dell'informazione*, Giappichelli, 2021, p. 80 ss.
- G. Giacomini, A. Buriani, *Il governo delle piattaforme. I media digitali visti dagli italiani*, Meltemi, 2022.
- G. Giacomini, *Potere digitale. Come Internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, Meltemi, 2018.
- O. Grandinetti, *La par condicio nei programmi di informazione: alcuni sviluppi recenti*, in R. Borello, M. Manetti (a cura di), *Il diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi Editore, 2019, pp. 201 ss.

- O. Grandinetti, *La tutela del pluralismo nel nuovo Testo unico dei media audiovisivi*, in *Medialaws*, 2022, p. 1 ss.
- Y.N. Harari, *Homo Deus: A Brief History of Tomorrow*, HarperCollins, 2016, p. 324.
- A. Italia, *La televisione nella società connessa*, in *Note e commenti – Tante verità*, n. 796, 2024, p. 20 ss.
- C. Lobascio, *Micro-targeting politico e protezione dei dati personali. Il Regolamento (UE) 2024/900*, in *RIID*, n. 1, 2025, pp. 1-23, Sezione monografica – EMFA Under the Spotlight – Parte II.
- E. Longo, *Il fondamento della libertà dei media nell'UE: la base giuridica dell'EMFA*, in *RIID*, n. 1, 2025, pp. 1-14, Sezione monografica – EMFA Under the Spotlight – Parte II.
- E. Longo, *La disciplina della cybersicurezza nell'Unione europea e in Italia*, in F. Pizzetti, S. Calzolaio, A. Iannuzzi, E. Longo, M. Orofino (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, 2024, p. 203 ss.
- M. Luciani, *La Costituzione e il pluralismo*, in P. Cappellini, G. Cazzetta (a cura di), *Pluralismo giuridico. Itinerari contemporanei. Atti dell'incontro di studi, Firenze 20-21 ottobre 2022*, reperibile in <https://www.quadernifiorentini.eu/biblioteca/134/> (consultato il 15 luglio 2025).
- L. Martino, *La quinta dimensione della conflittualità. L'ascesa del cyberspazio e i suoi effetti sulla politica internazionale*, in *il Mulino*, n. 1, 2018, p. 61 ss.
- A. Martusciello, *Le iniziative AGCOM in materia di pluralismo e di correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*, in M. Manetti, R. Borrello (a cura di), *Il diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi Editore, 2019, p. 47 ss.
- N. Matteucci, *Pluralismo*, in *il Mulino*, n. 3, 2001, p. 435 ss.
- F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in *Costituzionalismo*, 2020, p. 84 ss.
- R. Montaldo, *La tutela del pluralismo informativo nelle piattaforme online*, in *Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2020, p. 22.
- R. Niro, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra auto-regolamentazione e co-regolazione: note ricostruttive*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, 2023, p. 255 ss.
- G. Origgi, *La democrazia può sopravvivere a Facebook? Egualitarismo epistemico, vulnerabilità cognitiva e nuove tecnologie*, in *Ragion Pratica*, 2018, p. 455, disponibile al sito <https://hal.science/hal-03947739/document> (consultato il 15 luglio 2025).
- M. Orofino, *Il Digital service act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. Pizzetti, S. Calzolaio, A. Iannuzzi, E. Longo, M. Orofino (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, 2024, spec. p. 164 ss.
- M. Orofino, *SIC... transit gloria mundi. La Corte di giustizia dichiara le soglie asimmetriche del sistema integrato delle comunicazioni incompatibili con la libertà di stabilimento*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2020, p. 201 ss.

- M. Paolanti, *La sentenza n. 44/2025 della Corte costituzionale: implicazioni per il pluralismo informativo e il diritto alla concorrenza*, in *Giurcost.org*, 2025, disponibile al sito <https://giurcost.org/contents/giurcost//studi/paolanti.pdf> (consultato il 15 luglio 2025).
- O. Pollicino, P. Dunn, *Disinformazione e intelligenza artificiale nell'anno delle global elections: rischi (e opportunità)*, in *Federalismi*, n. 12, 2024, p. IV e ss.
- O. Pollicino, P. Dunn, *Intelligenza artificiale e democrazia, Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, BUP, 2024, spec. pp. 73-109.
- N. Richards, *Intellectual Privacy. Rethinking civil liberties in the digital age*, Oxford University Press, 2015.
- F. Rosa, *L'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania e la difficile difesa della democrazia*, in *Federalismi*, n. 15, 2025, p. 53 ss.
- M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, 2016.
- S. Sassi, *Disinformazione contro Costituzionalismo*, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 19-98 e pp. 147-200.
- A. Spaziani, *L'attacco cibernetico nell'era della guerra ibrida*, in *DPCE Online*, vol. 63, n. SP1, 05, 2024.
- A.M. Turing, *Computing Machinery and Intelligence*, in *Mind*, n. 49, 1950, p. 433-460.
- G.E. Vigevani, M. Cazzaniga, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in *Medialaws*, 2024, p. 14 ss.
- G.E. Vigevani, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2025, pp. 236 ss., spec. pp. 242-245.
- C. Wardle, H. Derakhshan, *Information Disorder. Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*, Consiglio d'Europa, DGI(2017)09, reperibile in <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html> (consultato il 15 luglio 2025).
- Y. Wang, M. McKee, A. Torbica, D. Stuckler, *Systematic literature review on the spread of health-related misinformation on social media*, in *Social Science & Medicine*, 2019.

5.
VERSO UNA NORMATIVA EUROPEA
SULLE CAMPAGNE ELETTORALI?
IL REGOLAMENTO UE SULLA PUBBLICITÀ POLITICA
E LA SUA PROBLEMATICATA ATTUAZIONE
di Edoardo Caterina*

SOMMARIO: 1. Propaganda politica digitale e diritti fondamentali. - 2. Il nuovo Regolamento Ue sulla pubblicità politica nelle sue linee essenziali. - 3. Punti problematici del nuovo Regolamento. - 4. Un caso di studio: il sostegno di Elon Musk al partito tedesco AfD. - 5. Quali margini residui per il legislatore nazionale? La proposta di legge sull'impiego dell'IA nelle campagne elettorali. - 6. Possibili problemi di *enforcement* del Regolamento. - 7. Conclusioni.

1. Propaganda politica digitale e diritti fondamentali

La propaganda politica online può assumere varie forme (inserzioni a pagamento, risultati di ricerca sponsorizzati, messaggi mirati a pagamento, video effettuati dietro compenso da parte di *influencers*, ecc...), e rappresenta un capitolo di spesa crescente nei bilanci delle forze politiche¹. Secondo la Ad library di Facebook, negli ultimi 5 anni oltre 80 milioni di euro sono stati spesi in “inserzioni” su “temi politico-sociali”. Finora è stata disciplinata principalmente dai *community standards* posti in via di autoregolazione da ciascuna piattaforma digitale e dal Codice europeo di buone pratiche sulla disinformazione (in particolare dal suo capo III dedicato appunto al *political advertising*)². Essa si distingue dalla propaganda politica

* Università di Macerata.

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

2. Cfr. P. Bonini, *L'autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2020, pp. 265 ss.; e si consenta il

tradizionale non solo e non tanto per il mezzo su cui è diffusa, quanto per la capacità di raggiungere in modo selettivo determinate categorie di persone, attraverso tecniche algoritmiche di c.d. (*micro*)*targeting*, e per la dimensione a-territoriale, che la rende strumento in grado di veicolare influenze da parte di soggetti esteri. Si tratta quindi di una materia che reca un evidente bisogno di una disciplina *ad hoc* e che non può essere regolata estendendo *tout-court* al mezzo internet le regole già valide per la propaganda politica tradizionale.

Prima di soffermarci nel dettaglio sul nuovo Regolamento sulla pubblicità politica vale la pena riflettere brevemente sui diritti fondamentali che vengono in rilievo in questo particolare ambito.

In linea di massima, e ciò vale sia per la comunicazione politica tradizionale che per quella digitale, la propaganda politica rappresenta una particolare espressione della libertà di manifestazione del pensiero. Si può tuttavia distinguere tra una manifestazione del pensiero “pura” e una manifestazione del pensiero che avviene secondo modalità commerciali. È la differenza che corre appunto tra una *pubblicità* e un’opinione diffusa pubblicamente. Si può argomentare nel senso – e vi è una giurisprudenza della Corte EDU che può suffragare tale tesi³ – che la pubblicità goda di una garanzia costituzionale affievolita e che, di converso, l’opinione diffusa secondo modalità non commerciali sia meritevole di una maggiore tutela. Il Regolamento parla appunto di pubblicità politica, e non di propaganda. A ben vedere, il termine è funzionale a fondare la (dubbia) competenza UE in materia, dal momento che essa viene rinvenuta nell’art. 114 TFUE, sull’assunto che la pubblicità politica sia una particolare forma di pubblicità, e quindi un servizio di natura economica. E tuttavia, il termine “pubblicità” si addice a una forma di manifestazione del pensiero che è suscettibile di interventi regolatori anche stringenti. Bisogna ad ogni modo tenere presente che “mo-

rinvio a: E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, pp. 1393 ss.

3. «*where commercial speech is concerned, the standards of scrutiny may be less severe*» (5.11.2002, Demuth c. Svizzera, 7843/97, § 42). Così anche: 20.11.1989, Markt intern c. Germania, 10572/83, § 32 («*The statements made ‘for purposes of competition’ fell outside the basic nucleus protected by the freedom of expression and received a lower level of protection than other ‘ideas’ or ‘information’*»); 23.06.1994, Jakubowski c. Germania, 15088/89, § 26. In tutti questi casi la Corte EDU ha affermato che il margine di apprezzamento degli Stati è maggiore quando la manifestazione del pensiero avviene secondo modalità commerciali. Va ad ogni modo segnalato che di recente la Corte EDU, nella sua giurisprudenza in materia di *hate speech*, pare avere in parte ridimensionato l’importanza in precedenza data alla modalità commerciale. Cfr. M. Tomasi, *La Corte EDU torna sui caratteri del discorso politico online: una diluizione della libera manifestazione del pensiero?*, in *DPCE Online*, n. 1, 2024, pp. 741 ss.

zialità commerciale” non implica necessariamente che la pubblicità sia fornita dietro un corrispettivo, ma può ben riferirsi anche solo alle particolari tecniche con cui è diffusa.

Qui viene in gioco il *targeting*, e cioè la “pubblicità mirata”. Questa particolare modalità di diffusione risulta fortemente incisiva sul diritto alla *privacy* o meglio, per utilizzare la categoria coniata dal Tribunale costituzionale federale in Germania, sulla “autodeterminazione informativa”. Chiaramente, se esiste un diritto fondamentale del singolo a controllare l'utilizzo da parte di terzi dei propri dati personali, l'impiego di una propaganda politica tagliata su misura a seconda delle preferenze già espresse online risulta gravemente incisivo su tale diritto.

Infine, vi sono le regole costituzionali in materia di campagne elettorali. Tali regole sono in parte poste a tutela dei diritti politici di elettori e candidati, in parte servono al regolare funzionamento degli istituti democratici, in modo da evitare possibili distorsioni della formazione della volontà politica del popolo. La propaganda politica online pone a tal proposito sfide significative in quanto risulta particolarmente insidiosa e tende a minacciare il principio costituzionale della libertà del voto in modo maggiore della propaganda tradizionale. Non è facilmente verificabile, ma si può presumere che un messaggio mirato nel contesto digitale possa essere assai più efficace nell'influenzare la volontà dell'elettore, potendo addirittura prestarsi a manipolazioni e aggiramenti della disciplina sulle campagne elettorali (in Italia data principalmente dalla legge n. 515 del 1993 e dalla legge n. 28 del 2000). Inoltre, come già accennato, la a-territorialità del *digital campaigning* consente più facilmente interferenze e ingerenze da parte di soggetti esteri (il caso rumeno è in tal senso esemplare), e una campagna elettorale online può diventare quasi una particolare forma di guerra cibernetica condotta da uno Stato ai danni di un altro⁴.

2. Il nuovo Regolamento Ue sulla pubblicità politica nelle sue linee essenziali

Nel marzo del 2024 è stato approvato il Regolamento UE 2024/900 «relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica», che

4. In questo senso si leggano le riflessioni di G.A. Ruscitti, *Le sfide della disinformazione nella guerra cognitiva*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2025, pp. 47 ss. e, a partire dai recenti sviluppi del diritto UE: A. Cossiri, *Le campagne di disinformazione nell'arsenale di guerra. Strumenti giuridici per contrastare la minaccia alla prova del bilanciamento*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2023, pp. 77 ss.

entrerà in vigore nell'ottobre del 2025⁵. L'iniziativa regolatoria ha come oggetto la pubblicità politica in generale, anche quella sui media tradizionali, ma trova il proprio fondamento giuridico e il proprio principale interesse nella pubblicità politica online. Il Regolamento si pone quindi come *lex specialis* rispetto al Regolamento sui servizi digitali (UE 2022/2065), che già contiene una regolamentazione della pubblicità sulle piattaforme online (art. 26), andando ad aggiungere ulteriori requisiti (e obblighi per le piattaforme) per il particolare ambito della pubblicità politica sulle piattaforme digitali⁶. L'accordo sul Regolamento è giunto in concomitanza temporale con l'adozione, da parte della Commissione, del “pacchetto per la difesa della democrazia”, il cui elemento centrale consiste in una proposta di direttiva «sulla trasparenza della rappresentanza di interessi effettuata per conto di paesi terzi»⁷. Sia il Regolamento che le iniziative del pacchetto rientrano nel «piano d'azione per la democrazia europea» avviato dalla Commissione nel 2020⁸. È quindi evidente che il Regolamento 2024/900 si colloca nel contesto della lotta alla disinformazione e alle ingerenze estere in tempi di forti tensioni e crisi internazionali e, al di là della particolare *occasio legis*, si confronta in generale con alcune delle criticità che le democrazie hanno dovuto fronteggiare all'indomani della “svolta algoritmica” e che già erano emerse in modo eclatante con il noto scandalo *Cambridge Analytica*⁹.

5. Da ultimo si legga l'accurato contributo di: A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della “synthetic media technology” in tempo di tornate elettorali*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2024, pp. 577 ss. Per un primo commento dei contenuti del nuovo Regolamento: M. Monti, *Towards a Federal-Type Regulation of Online Public Discourse by the EU?*, in *European Public Law*, n. 4, 2024, pp. 441 ss.; P. Villaschi, *The regulation of political targeting in the Italian and European Union legal framework*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n. 1, 2024, pp. 136 ss. e sia consentito il rinvio anche a E. Caterina, *Verso il nuovo regolamento Ue in materia di pubblicità politica: mercato delle idee o della propaganda?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2024, pp. 207 ss. le cui riflessioni sono riprese con alcuni aggiornamenti in questo paragrafo.

6. Così E. Longo, *Rivoluzione digitale e sviluppi della partecipazione democratica nell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, pp. 1310 ss. (p. 1329). Sull'interazione del Regolamento UE 2024/900 con il DSA nella costruzione di un discorso pubblico digitale nello spazio giuridico europeo: M. Monti, *Towards a Federal-Type Regulation of Online Public Discourse by the EU?*, cit., pp. 446 ss.

7. COM(2023) 637 final.

8. Su cui: E. Longo, *Rivoluzione digitale e sviluppi della partecipazione democratica nell'Unione europea*, cit., 1326 ss.

9. Cfr. A. Gurumurthy, D. Bharthur, *Democracy and the Algorithmic Turn*, in *SUR – International Journal on Human Rights*, 2018, pp. 39 ss.; A. Cardone, *Decisione algoritmica vs decisione politica?*, Editoriale Scientifica, 2021.

D'altra parte, i rilevanti aspetti legati alla tutela dei dati personali¹⁰, la natura transfrontaliera della propaganda online e la – immancabile – paventata distorsione del mercato interno fondano, secondo quanto si legge nel Regolamento, la competenza del legislatore europeo (cfr. in particolare il *considerando* 9).

Il Regolamento, una volta entrato in vigore nell'ottobre del 2025, disciplinerà pertanto la trasparenza della "pubblicità politica" con riferimento non solo alle campagne elettorali per le elezioni del Parlamento europeo, ma anche a quelle per le elezioni locali, nazionali e per i referendum, e non solo limitatamente al mezzo internet. Centrale nel complesso impianto normativo è l'art. 11 che impone, per ogni pubblicità politica, la contestuale indicazione: a) della natura politica dell'annuncio; b) della identità del finanziatore; c) se inserita in una campagna elettorale, delle elezioni cui l'annuncio si riferisce; d) se del caso, dell'avvenuto impiego di tecniche di *targeting*; e) di una informativa ("avviso di trasparenza") contenente una numerosa serie di dati elencati al successivo art. 12. Tra questi dati sono inclusi tra l'altro: la somma spesa, in danaro o in natura, per la pubblicazione dell'annuncio; la provenienza (pubblica o privata, interna o estera) delle risorse impiegate; le caratteristiche principali dell'algoritmo impiegato per il *targeting* e l'eventuale uso di intelligenza artificiale; le modalità per revocare il consenso all'uso dei dati personali sfruttati per il *targeting* (cfr. art. 19). Almeno nei tre mesi precedenti le elezioni cui l'annuncio si riferisce è fatto divieto a soggetti extra-UE di finanziare pubblicità politica (art. 5, comma 2).

Il Regolamento consente la pubblicità politica mirata online (*targeting*), a tre condizioni (cfr. art. 18): 1) il responsabile del trattamento (cioè l'entità che tratta i dati) deve raccogliere i dati personali *direttamente* dall'interessato; 2) quest'ultimo deve esplicitamente acconsentire al trattamento dei propri dati personali per la pubblicità politica; e 3) il trattamento non può comportare la profilazione (cioè «qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali») utilizzando categorie particolari di dati (ad esempio razza o etnia, opinioni politiche, ecc.) di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del GDPR. Non è ammesso il *targeting* nei confronti delle persone minorenni.

Viene infine istituito (art. 13) un archivio digitale ("registro europeo dei messaggi di pubblicità politica online") in cui sono pubblicamente consultabili, tutti i dati di cui è imposta la trasparenza di annunci politici pubblicati online negli ultimi sette anni. Va ad ogni modo notato che solo le piat-

10. Su profili legati in particolare alla tutela dei dati personali e alla profilazione: A. Gatti, *Profilazione e diritti fondamentali. Modelli a confronto: Europa, Usa, America Latina*, Editoriale Scientifica, 2025, pp. 239 ss.

taforme molto grandi ai sensi del DSA (VLOPSEs) sono tenute a riversare i dati raccolti nel registro europeo.

Principale scopo del Regolamento è quindi quello mettere in grado i cittadini di riconoscere con facilità le pubblicità politiche online, di conoscerne i finanziatori e di sapere se e come sono stati oggetto di una pubblicità mirata. In tal modo si vuole garantire l'esercizio democratico dei diritti politici, contrastare la disinformazione e le ingerenze estere e sostenere un "dibattito politico equo e aperto" (*considerando* 4). Un ruolo di particolare responsabilità è assunto da editori e piattaforme, che sono chiamati in prima battuta a garantire che per ogni annuncio siano pubblicate le informazioni richieste. Sul rispetto dei numerosi obblighi posti dal Regolamento sarebbero chiamate a vigilare, anche sulla base di un sistema di reclami individuali, le autorità per la protezione dei dati personali, relativamente agli aspetti legati al *targeting*, e le autorità individuate come coordinatori dei servizi digitali (in Italia: AGCOM; per le piattaforme e i motori di ricerca "molto grandi" è invece competente la stessa Commissione), relativamente alle ulteriori disposizioni in materia di pubblicità online. Sta infine a ciascuno Stato membro individuare un'autorità indipendente responsabile per la vigilanza sui rimanenti aspetti (anche ulteriore rispetto a quelle già individuate direttamente dal Regolamento).

3. Punti problematici del nuovo Regolamento

Il Regolamento colma in parte un'evidente lacuna presente nella legislazione italiana, ma non manca di destare notevoli perplessità. Risulta in primo luogo discutibile il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nella misura in cui si vieta al legislatore nazionale di adottare una disciplina di legge più rigorosa di quella europea (cfr. *considerando* 12), ad es. vietando del tutto il *targeting* nella propaganda politica online, e si ingerisce notevolmente nella regolazione di campagne elettorali puramente nazionali e locali¹¹. Anche la suddivisione di competenze tra UE e Stati membri è meno chiara di quanto non appaia, dato che la disciplina del

11. Condivisibili a tal riguardo i rilievi già espressi dal Senato italiano (Risoluzione della 14^a Commissione, comunicata il 21 aprile 2022, Doc. XVIII-bis, n. 12): «la base giuridica dell'art. 114 TFUE [...] appare insufficiente per giustificare l'intervento dell'Unione europea nelle campagne elettorali nazionali e locali [...]. In questo senso, la "frammentazione" normativa a cui si vorrebbe porre rimedio, rappresenta non tanto un problema di mercato interno, quanto piuttosto espressione delle differenze nei sistemi istituzionali nazionali [...], propri della vita democratica di ciascun Paese». Molto critici sulla base giuridica utilizzata anche i pareri resi dal Senato francese (*Avis politique* del 17 febbraio 2022) e dal *Bundesrat* tedesco (Ds. 826/1/21).

finanziamento dei soggetti politici (che rimarrebbe al legislatore nazionale) è strettamente connessa con il tema della propaganda politica. Difatti, il pagamento di un annuncio elettorale costituisce chiaramente una forma di finanziamento di un soggetto politico. Si crea in particolare una tensione tra divieto di donazioni estere (ivi comprese donazioni da parte di soggetti esteri provenienti da uno Stato UE) e il “principio di non discriminazione” di cui all’art. 5, comma 1, del Regolamento, in base al quale «i fornitori di servizi di pubblicità politica non devono sottoporre la prestazione dei loro servizi a restrizioni discriminatorie basate esclusivamente sul luogo di residenza o di stabilimento dello sponsor». In ossequio a tale disposizione, dovrebbe risultare in contrasto con il diritto europeo una legge nazionale che vieti a soggetti esteri provenienti dalla UE di finanziare un soggetto politico nazionale acquistando spazi pubblicitari in suo favore. Il caso non è teorico: attualmente in Italia tale forma di finanziamento da parte di persone giuridiche estere, anche con sede in un paese UE, è vietato, come già accennato, dall’art. 1, comma 12, della legge n. 3/2019. A ciò si aggiunge il fatto che il Regolamento dà una nozione particolarmente ampia di “pubblicità politica” (cfr. art. 3). I delicati profili, anche di diritto costituzionale, che vengono a tal proposito in rilievo¹² suggerirebbero un approccio assai più cauto e meno invasivo del margine di discrezionalità del legislatore nazionale: non è possibile equiparare del tutto la “pubblicità politica” a un qualsiasi altro servizio di natura economica soggetto al principio di non discriminazione sulla base della nazionalità.

L’eccessiva ambizione del nuovo Regolamento rischia peraltro di creare una crisi di rigetto tra i gestori delle piattaforme digitali. Occorre infatti tenere presente che il comparto della pubblicità politica online, per quanto non irrilevante, costituisce nel contesto europeo solo una minima parte degli introiti che le piattaforme digitali ottengono dalle inserzioni pubblicitarie. La nuova disciplina, così dettagliata, di non semplice applicazione e presidiata da sanzioni pecuniarie elevatissime (fino al 6% del fatturato mondiale della piattaforma! – cfr. art. 25), può indurre le piattaforme a ritirarsi da questo particolare segmento di mercato. Questa è stata difatti la decisione già presa da *Google* nel novembre 2024¹³. Sarebbe quindi un

12. Molto critica da questo punto di vista: G. Cerrina Feroni, *La pubblicità elettorale come nuovo ambito di regolazione: privacy contro libertà di informazione?*, in L. Cassetti et al. (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Editoriale Scientifica, 2024, p. 2635 (p. 2354). Si consenta inoltre il riferimento a: E. Caterina, *Il finanziamento privato della politica*, FrancoAngeli, 2022, pp. 130 ss. e 207 ss.

13. Si legga l’annuncio di Annette Kroeber-Riel pubblicato il 14 novembre 2024 sul blog di Google, A. Kroeber-Riel, *An update on political advertising in the European Union*, testo disponibile al sito: <https://blog.google/around-the-globe/google-europe/political-advertising-in-eu/> (consultato il 29/07/2025): «The European Union’s upcoming Regulation

risultato paradossale se il Regolamento, che ambisce a garantire la trasparenza della pubblicità politica online, finisce per avere come effetto la messa al bando della pubblicità politica su determinate piattaforme, con ricadute non indifferenti in punto di libertà di manifestazione del pensiero e con il prevedibile sorgere di forme di pubblicità politica occulta e non regolata¹⁴.

La propaganda politica online può infatti prendere le più svariate forme: un inserto pubblicitario standard (forma tutto sommato più innocua e meno insidiosa), la comparsa di un determinato *post* nel *feed* per opera dell'algoritmo, il video di un *influencer* di solito estraneo a discorsi politici, ecc... Per questo motivo la definizione di pubblicità politica data dal Regolamento è sì estremamente lata, ma non cattura tutti i possibili mezzi della propaganda digitale.

Il Regolamento esclude espressamente dalla definizione di “servizio di pubblicità politica” (data dall’art. 3, comma 1, n. 5) i servizi di *hosting* offerti senza corrispettivo¹⁵: così non ricade nella sfera applicativa del Regolamento, ad es., il video del candidato diffuso su *TikTok*. La lacuna è, secondo chi scrive, in parte giustificata dal fatto che in casi del genere non è affatto semplice distinguere tra esercizio “puro” della libertà di manifestazione del pensiero (ad es. video/post in cui una persona esprime una propria opinione politica) e propaganda elettorale effettuata con

on Transparency and Targeting of Political Advertising (TTPA) unfortunately introduces significant new operational challenges and legal uncertainties for political advertisers and platforms. For example, the TTPA defines political advertising so broadly that it could cover ads related to an extremely wide range of issues that would be difficult to reliably identify at scale. There is also a lack of reliable local election data permitting consistent and accurate identification of all ads related to any local, regional or national election across any of 27 EU Member States. And key technical guidance may not be finalized until just months before the regulation comes into effect.

As a result, Google will stop serving political advertising in the EU before the TTPA enters into force in October 2025. Additionally, paid political promotions, where they qualify as political ads under the TTPA, will no longer be permitted on YouTube in the EU.

Throughout the legislative process, we shared concerns about the potential impact of the TTPA and the challenges posed by some of its requirements, but the regulation ultimately failed to provide the necessary clarity and specificity that would have permitted us to comply with its requirements».

14. Mettono in luce questo rischio: R. Stephenson, J. Rinceanu, M.A. Bovermann, *Regulating Political Advertising in the EU. Transparency Without Accountability*, in *Eucrim*, n. 1, 2025 («a noticeable regulatory loophole risks prompting a surge in unregulated political advertising through platforms’ existing posting functionality»).

15. Cfr. *ibidem*. “Servizio di pubblicità politica” è definito dal Regolamento come «servizio che offre pubblicità politica, diverso da un servizio intermediario online ai sensi dell’articolo 3, lettera g), del regolamento (UE) 2022/2065, fornito senza corrispettivo per la preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione del messaggio specifico».

modalità commerciali (ad es. post e contenuti diffusi dal candidato e da suoi sostenitori nel contesto di una strategia di campagna elettorale unitaria). D'altra parte, come già chiarito, il Regolamento sarebbe andato oltre la (fragile) base giuridica del 114 TFUE se avesse ricompreso tra la "pubblicità politica" anche modalità non commerciali di diffusione del messaggio politico.

Emergono dunque notevoli incertezze legate alla definizione di pubblicità politica. Va a tal proposito segnalato che di recente il *Media Board* (ex *ERGA*), nell'ambito di una consultazione lanciata dalla Commissione, ha evidenziato il rischio di fenomeni di "pubblicità politica occulta" sulle piattaforme che hanno annunciato di non voler più accettare inserzioni politiche e ha sollecitato linee guida da parte della Commissione sul punto, con particolare riferimento all'*issue based advertising*¹⁶. Il *Media Board* ha in particolare suggerito la pubblicazione di «una lista non tassativa di argomenti rilevanti che sono con ogni probabilità da considerare come politici prima di un'elezione o un referendum».

In definitiva, il rischio che si corre è che le piattaforme siano incentivate a non accettare più inserzioni politiche e a eliminare contenuti di questo tipo per evitare di incorrere in possibili sanzioni. Inoltre, data l'ampiezza della definizione della pubblicità politica, le piattaforme potrebbero essere indotte a classificare come "pubblicità politica" anche contenuti di altro genere, con un vero e proprio *chilling effect* sulla libertà di manifestazione del pensiero online su temi di attualità politico-sociale.

4. Un caso di studio: il sostegno di Elon Musk al partito tedesco AfD

Ulteriore criticità è data dal fatto che molti casi di campagna elettorale digitale condotta con modalità commerciali rimangono difficilmente inquadrabili alla luce della disciplina del Regolamento. Ad esempio, in Germania ha destato scalpore il sostegno pubblico fornito da Elon Musk al partito AfD prima delle elezioni politiche del febbraio scorso. Il 9 gennaio Musk ha perfino preso parte a una diretta sul suo social network X in cui intervistava la leader del partito Alice Weidel. L'amministrazione del *Bundestag* ha in seguito avviato un procedimento per verificare se tale diretta potesse costituire un'illecita donazione

16. Cfr. Media Board, *Input into the call for evidence on guidance on implementing EU rules for political advertising*, testo disponibile al sito: https://media-board.europa.eu/document/download/ab434323-d7a6-4157-be00-6f9906b5070e_en?filename=Media%20Board_TTPA%20guidance%20contribution.pdf (consultato il 29/07/2025).

estera al partito¹⁷. Infatti, l'intervista ha raggiunto un grandissimo numero di utenti (milioni di persone) generando moltissimo *engagement*, il che di solito viene venduto dalla piattaforma per notevoli somme di danaro. Si tratterebbe quindi di una prestazione in natura di un valore economico presumibilmente molto elevato, sebbene non esattamente quantificabile. Né si può dubitare dell'impatto di una simile iniziativa sull'opinione pubblica e la sua possibile influenza sugli elettori tedeschi. Una simile iniziativa può essere qualificata come "pubblicità politica" ai sensi del Regolamento? «Le opinioni politiche espresse a titolo personale non sono considerate pubblicità politica», recita l'art. 1 al terzo comma, e indubbiamente quella di Musk va considerata un'opinione politica espressa a titolo personale, dal momento che non aveva ricevuto alcun compenso per esprimerla (anzi, era semmai Musk stesso ad avere fornito una prestazione in natura al partito). Qualche incertezza viene però lasciata dal fatto che lo stesso Regolamento valorizza il "contesto" in cui un'opinione si colloca (cfr. *considerando* n. 30 e art. 8, comma 1, lett. d) e che la definizione così lata di pubblicità politica data dall'art. 3 («la preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio *fornito normalmente dietro retribuzione* o tramite attività interne o nell'ambito di una campagna di pubblicità politica [...]») ricomprenderebbe anche una condotta come quella di Musk. Sotto la vigenza del Regolamento la questione avrebbe un forte impatto pratico perché se quella di Musk fosse considerata alla stregua di pubblicità politica, allora si sarebbe in presenza di una violazione del divieto di cui all'art. 5, comma 2, dal momento che il messaggio è stato diffuso nei tre mesi precedenti le elezioni politiche e che Musk è un soggetto extra-UE.

5. Quali margini residui per il legislatore nazionale? La proposta di legge sull'impiego dell'IA nelle campagne elettorali

Fino al gennaio del 2025 il tema delle campagne elettorali non era entrato nell'agenda del legislatore italiano, tanto che nel corso della legislatura non era stato presentato neppure un progetto di legge in questa materia¹⁸. Va quindi esaminata con attenzione l'interessante proposta di legge Ascani (A.C. 2212) intitolata «Modifica alla legge 4 aprile 1956, n. 212, e altre

17. Cfr. *Bundestag prüft Musks Engagement für AfD*, in *Der Spiegel*, 09.01.2025.

18. Fatta salva la delega al governo per la redazione di un testo unico compilativo contenuta nel d.d.l. De Priamo (A.S., XIX leg., n. 549).

disposizioni per prevenire l'alterazione o la manipolazione delle campagne elettorali e referendarie attraverso la diffusione di contenuti ingannevoli prodotti mediante sistemi di intelligenza artificiale». La p.d.l. si pone in un rapporto di complementarità con il Regolamento UE 2024/900 che, difatti, non affronta direttamente il tema della disinformazione online effettuata con i mezzi forniti dall'intelligenza artificiale¹⁹. Anche il Regolamento sull'intelligenza artificiale (2024/1689) e il *Digital Services Act* (Regolamento UE 2022/2065) affrontano solo tangenzialmente i rischi connessi all'impiego dell'IA nell'ambito delle campagne elettorali e si limitano a imporre a creatori di contenuti e a piattaforme obblighi di etichettatura e di attenuazione dei rischi sistemici relativi alla disinformazione²⁰.

Le problematiche affrontate sono in sostanza quelle emerse nelle vicende relative alla campagna elettorale per le elezioni rumene del 2024, annullate dalla Corte costituzionale anche per via della campagna di disinformazione condotta (soprattutto su TikTok) anche grazie all'impiego di tecniche di IA²¹. Nell'illustrazione del progetto di legge si menziona, oltre al caso rumeno, anche quanto avvenuto nelle scorse elezioni presidenziali americane, e in particolare la pubblicazione da parte di Elon Musk di un video manipolato con la candidata Harris e le leggi approvate in California contro la diffusione di contenuti ingannevoli generati dall'IA²².

La p.d.l. correttamente lega la disciplina della propaganda elettorale al principio della libertà del voto e mira in generale (art. 1) alla creazione di un ambiente informativo pre-elettorale non inquinato dalle manipolazioni particolarmente insidiose che possono essere introdotte dai c.d. *deepfakes*²³. Novellando la legge n. 212 del 1956 (che attualmente regola la propaganda elettorale tradizionale per mezzo di affissioni) si vieterebbe in vita tendenziale «la creazione e la diffusione con ogni mezzo di contenuti ingannevoli

19. Il riferimento all'IA compare nel Regolamento solo in relazione al suo possibile impiego nell'ambito di tecniche di targeting (art. 19).

20. Sull'uso dell'IA nelle campagne elettorali: G. Muto, *The use of AI in electoral campaigns: key issues and remedies*, in *MediaLaws*, n. 3, 2024, pp. 262 ss.; A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della "synthetic media technology" in tempo di tornate elettorali*, cit., 607.

21. Cfr. Decisione n. 32 del 6 dicembre 2024, traduzione italiana disponibile al sito: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2025/02/Decisione-n.-322024.pdf> (consultato il 29/07/2025).

22. In realtà sono molti gli Stati negli USA che hanno regolamentato l'impiego dell'intelligenza artificiale nella propaganda politica: cfr. A. Orlando, *La regolamentazione del deepfake in Europa, Stati Uniti e Cina*, in *Media Laws*, n. spec. I-2024, pp. 307 ss.

23. Su cui per tutti cfr.: A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della "synthetic media technology" in tempo di tornate elettorali*, cit., pp. 588 ss.

o manipolati rivolti agli elettori, generati in tutto o in parte con sistemi di intelligenza artificiale (IA), riguardanti gli eletti, i candidati impegnati nelle competizioni elettorali, i partiti e i movimenti politici nonché quelli atti a influenzare o manipolare attraverso false rappresentazioni o false contestualizzazioni lo svolgimento delle campagne elettorali e referendarie o ad alterarne il risultato» (art. 2). Il divieto, sul cui rispetto dovrebbe vigilare l'AGCOM, varrebbe a partire dalla data di indizione delle elezioni e si riferirebbe a ogni tipo di consultazione elettorale.

Il progetto di legge fornisce l'occasione di svolgere alcune notazioni sparse che valgono in generale per una qualsiasi disciplina che si proponga di affrontare simili tematiche.

Innanzitutto, va notato che la p.d.l. oltre a prevedere le consuete sanzioni amministrative pecuniarie irrogate da AGCOM, introduce anche una fattispecie di reato: «Chiunque, al fine di alterare il libero svolgimento delle campagne elettorali o referendarie o di manipolarne il risultato, cede, pubblica o altrimenti diffonde contenuti ingannevoli o manipolati generati in tutto o in parte con sistemi di IA è punito con la reclusione da uno a quattro anni» (art. 2). A differenza di quanto avviene nel reato di diffamazione, qui il bene giuridico tutelato non è il diritto all'onore e alla reputazione, quanto il «buon andamento» della campagna elettorale. Si tratta di una fattispecie di reato che si può prestare a dubbi di legittimità costituzionale, dal momento che, a differenza di quanto avviene nel caso di diffamazione a mezzo stampa (art. 595, comma 3, codice penale) non è prevista una sanzione penale alternativa alla reclusione. A ciò si aggiunge la vaghezza della finalità di «alterare il libero svolgimento delle campagne elettorali» (la diffusione di qualsiasi contenuto manipolato può essere vista di per sé come finalizzata all'alterazione dello svolgimento di una campagna elettorale) e le possibili ripercussioni sulla libertà di manifestazione del pensiero (specialmente nella forma della libertà di satira). La Corte costituzionale nella sentenza n. 150 del 2021 ha chiarito, anche sulla scia della giurisprudenza della Corte EDU, che l'inflizione di una pena detentiva in caso di diffamazione compiuta a mezzo della stampa è costituzionalmente sostenibile soltanto «nei casi in cui la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità»²⁴. Nella medesima pronuncia la Corte ha tuttavia ammesso la possibilità di pene detentive nei casi di «campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi

24. Cfr. A. Cardone, *Pena detentiva per la diffamazione e funzione democratica della libertà di espressione: quid iuris oltre il caso della professione giornalistica?*, in *Consulta online*, n. 1, 2022, pp. 348 ss.

della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della – oggettiva e dimostrabile – falsità degli addebiti stessi». Probabilmente una fattispecie penale correlata alla diffusione di *deepfakes* in campagna elettorale dovrebbe tener conto di questo ammonimento nel bilanciare la libertà di manifestazione del pensiero con la tutela dell'integrità del processo elettorale, se non altro nel senso di connotare la condotta del “manipolatore” con elementi che ne indichino la particolare gravità (ad. es. il modo sistematico e continuativo con cui sono diffusi i contenuti, l'eventuale rapporto qualificato con una determinata parte politica, la grave lesione dell'onore e reputazione di un candidato, ecc...). Altrimenti, si potrebbe pensare a una pena pecuniaria come alternativa. Resta il fatto che il diritto penale non può non avere un ruolo in questo contesto in cui viene in gioco la stessa legittimazione democratica delle istituzioni rappresentative²⁵.

Ulteriori interrogativi circa il bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela delle integrità delle campagne elettorali sono suscitati dal problema dei contenuti satirici. La satira politica, anche se generata con IA, non può essere esclusa dal discorso pubblico online durante la campagna elettorale. La p.d.l. invece propone proprio questa soluzione consentendo la diffusione di contenuti manipolati generati con IA solo nell'ambito di trasmissioni radio o televisive. Si tratta di un'esclusione piuttosto drastica e che rischia di rimanere lettera morta, specialmente se la diffusione avviene per i canali di messaggistica privata.

6. Possibili problemi di *enforcement* del Regolamento

Il nuovo Regolamento, al netto delle criticità sopra esposte, va comunque accolto con favore perché sottrae all'autoregolamentazione un settore essenziale per la democrazia quale quello della propaganda politica. Esso tuttavia, nel contesto italiano, rischia addirittura di esasperare una delle principali carenze del nostro ordinamento: lo “spezzettamento” della vigilanza sulle campagne elettorali (e sul finanziamento della politica) tra una pluralità di organi eterogenei e l'assenza di una vera e propria istituzione stabile e strutturata preposta a vigilare sulla correttezza delle campagne elettorali²⁶, in termini di rispetto sia delle regole

25. Su questo si rinvia alle argomentazioni in *ivi*, pp. 356 ss.

26. La carenza è nota da tempo. Cfr. C. Pinelli, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 233 (pp. 243 s.). È stata sottolineata con enfasi anche dal GRECO: GRECO,

sul finanziamento che di quelle sulla c.d. *par condicio*. L'esempio di riferimento al livello europeo è senz'altro la *Electoral Commission* del Regno Unito che, con un budget di circa 50 milioni di sterline e circa 200 unità di personale (nel 2024)²⁷, rappresenta probabilmente l'organo di vigilanza meglio attrezzato per garantire l'integrità del procedimento elettorale²⁸. In Italia invece sono coinvolti a vario titolo i Collegi regionali di garanzia elettorale, il Collegio di controllo spese elettorali, l'AGCOM, la Commissione di vigilanza RAI, gli uffici della Camera dei deputati, la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici²⁹. Ora a questi soggetti si aggiungeranno anche il Garante per la protezione dei dati personali e la Commissione europea³⁰. Il rischio di un mancato coordinamento e di una "opacità per confusione"³¹ circa i dati delle campagne elettorali, raccolti ed elaborati da organi diversi, potrebbe quindi venire addirittura accresciuto. Al di là di questo, come già in parte osservato³², l'assenza di un organo dedicato in pianta stabile a questo speciale (e non semplice) compito, indipendente e dotato di adeguati poteri ispettivi e conoscitivi, costituisce la principale debolezza del nostro impianto normativo, e probabilmente il vero motivo per cui oggi non è semplice avere un quadro chiaro su come siano state finanziate le elezioni politiche di quasi tre anni fa. Va da sé che si tratta non solo di una carenza normativa, ma anche di una carenza in termini di risorse che devono essere per forza di cose stanziare per il funzionamento di un simile organismo.

Third Evaluation Round – Evaluation Report on Italy Transparency of Party Funding, 23 marzo 2012, testo disponibile al sito: rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6956 (consultato il 29/07/2025).

27. Cfr. National Audit Office, *Electoral Commission Financial Overview 2023-24, Briefing*, testo disponibile al sito: <https://www.nao.org.uk/> (consultato il 29/07/2025).

28. Si veda il giudizio molto positivo contenuto nel report OSCE sulle elezioni del 2024: OSCE, *United Kingdom, General Election, 4 July 2024: Needs Assessment Mission Report*, 17 giugno 2024, online: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/3/570849.pdf> (consultato il 29/07/2025).

29. Infatti non va dimenticato che parte della rendicontazione delle campagne elettorali confluisce anche nei rendiconti dei partiti politici.

30. Non è stata ancora individuata, nel momento in cui si scrive, l'Autorità che verrà incaricata di vigilare sull'attuazione del Regolamento, ma i profili relativi al *microtargeting* e alla pubblicità politica online sicuramente saranno di competenza del Garante Privacy per espressa previsione del Regolamento (art. 22, comma 1).

31. Si usa l'efficace espressione impiegata dalla Corte costituzionale nella sua sentenza n. 20 del 2019.

32. Si veda in particolare il rapporto OSCE già citato: OSCE, *Relazione finale della Missione di osservazione elettorale dell'ODIHR*, 13 gennaio 2023, testo disponibile al sito: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/538233.pdf> (consultato il 29/07/2025).

Si deve da ultimo osservare che il registro europeo previsto dal Regolamento rischia di essere uno strumento di scarsa utilità, se non una scatola vuota, dato che da un lato le piattaforme non VLOPSEs non sono tenute a riversarci i propri dati e dall'altro molte grandi piattaforme (come *Google*) si riterranno esentate dall'obbligo dopo aver cessato di accettare inserzioni politiche³³.

7. Conclusioni

La disciplina delle campagne elettorali in Italia risulta oggi in larga parte inadeguata alle finalità che i principi costituzionali le attribuirebbero e alla “realtà costituzionale” di partiti politici sempre più evanescenti e non in grado di accentrare su di sé la gestione delle campagne elettorali, con conseguente ruolo sempre crescente dei singoli candidati.

La legge n. 28 del 2000 non considera minimamente lo sviluppo del mezzo tecnologico; la legge n. 515 del 1993 continua a porre limiti alle spese – questo deve essere tenuto per il suo principale contenuto normativo oggi – ma i limiti, come la prassi recente dimostra, sono diventati assai laschi e il mancato raccordo con la legislazione elettorale e quella sul finanziamento dei partiti consente aggiramenti ai massimali previsti per le donazioni private. D'altra parte, la frammentazione del quadro normativo e il mancato raccordo con la legislazione elettorale di contorno ha reso la disciplina delle campagne elettorali in molti rispetti oscura. Si può inoltre concludere che la legislazione vigente non offre alcuno strumentario efficace contro interferenze estere, dal momento che singoli cittadini stranieri, anche provenienti dal di fuori dell'Unione Europea, possono finanziare la campagna elettorale di singoli candidati.

Il nuovo Regolamento UE sulla pubblicità politica offre qualche risposta normativa sul versante del *digital campaigning* e impedisce quanto meno le prassi manipolatorie più subdole della comunicazione politica online. Esso, tuttavia, rischia di girare a vuoto se non inserito in un contesto in cui manca un'adeguata struttura preposta in via esclusiva alla vigilanza sul rispetto delle regole sulle campagne elettorali e non esime in alcun modo il legislatore nazionale dal superare le attuali carenze del quadro normativo. Si deve pertanto auspicare un intervento strutturale del legislatore che rimedi alle mancanze messe in luce e che soprattutto istituisca un'autorità indipenden-

33. Anche su questo si leggano le considerazioni del *Media Board*: cfr. Media Board, *Input into the call for evidence on guidance on implementing EU rules for political advertising*, cit.

te sul modello della *Electoral Commission* britannica³⁴. La sua applicazione risulta per giunta non agevole alla luce di una prassi dai contorni spesso sfuggenti e in cui non è sempre chiaro cosa debba essere inquadrato come “pubblicità politica”.

Al fondo della regolazione della propaganda politica online rimane ad ogni modo la difficoltà, alcune volte estrema, di distinguere tra modalità di manifestazione del pensiero degne di una protezione “forte” da parte dell’ordinamento e altre modalità che invece si prestano a una più intensa limitazione in nome di altri beni di rango costituzionale, quali quelli implicati dal corretto svolgimento della campagna elettorale. Certamente si può presumere che l’acquisto di uno spazio pubblicitario online degradi questa particolare manifestazione del pensiero esercitata con modalità “commerciale”, ma non appare lecito presumere che ogni forma di manifestazione del pensiero non avvenuta dietro pagamento di un corrispettivo sia senz’altro sia per ciò solo aliena da intenti manipolatori e inidonea a inquinare il discorso pubblico.

Bibliografia

- M.R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e auto-disciplina*, FrancoAngeli, 2020.
- P. Bonini, *L'autoregolamentazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2020, pp. 265 ss.
- A. Cardone, *Decisione algoritmica vs decisione politica?*, Editoriale Scientifica, 2021.
- A. Cardone, *Pena detentiva per la diffamazione e funzione democratica della libertà di espressione: quid iuris oltre il caso della professione giornalistica?*, in *Consulta online*, n. 1, 2022, pp. 348 ss.
- E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, pp. 1393 ss.
- E. Caterina, *Il finanziamento privato della politica*, FrancoAngeli, 2022.
- E. Caterina, *Verso il nuovo regolamento Ue in materia di pubblicità politica: mercato delle idee o della propaganda?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2024, pp. 207 ss.
- G. Cerrina Feroni, *La pubblicità elettorale come nuovo ambito di regolazione: privacy contro libertà di informazione?*, in L. Casseti et al. (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Editoriale Scientifica, 2024, p. 2635.

34. In dottrina si veda l’interessante proposta di C. Pinelli, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, cit., p. 257.

- A. Cossiri, *Le campagne di disinformazione nell'arsenale di guerra. Strumenti giuridici per contrastare la minaccia alla prova del bilanciamento*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2023, pp. 77 ss.
- A. Gatti, *Profilazione e diritti fondamentali. Modelli a confronto: Europa, Usa, America Latina*, Editoriale Scientifica, 2025.
- GRECO, *Third Evaluation Round – Evaluation Report on Italy Transparency of Party Funding*, 23 marzo 2012, testo disponibile al sito: rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6956 (consultato il 29/07/2025).
- A. Gurumurthy, D. Bhargur, *Democracy and the Algorithmic Turn*, in *SUR – International Journal on Human Rights*, 2018, pp. 39 ss.
- A. Kroeber-Riel *An update on political advertising in the European Union*, testo disponibile al sito: <https://blog.google/around-the-globe/google-europe/political-advertising-in-eu/> (consultato il 29/07/2025).
- A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della “synthetic media technology” in tempo di tornate elettorali*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2024, pp. 577 ss.
- E. Longo, *Rivoluzione digitale e sviluppi della partecipazione democratica nell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, pp. 1310 ss.
- Media Board, *Input into the call for evidence on guidance on implementing EU rules for political advertising*, testo disponibile al sito: https://media-board.europa.eu/document/download/ab434323-d7a6-4157-be00-6f9906b5070e_en?filename=Media%20Board_TTPA%20guidance%20contribution.pdf (consultato il 29/07/2025).
- M. Monti, *Le categorie del costituzionalismo e le fonti alla prova della propaganda politica online: utente-consumatore o utente-cittadino?*, in *DPCE Online*, n. spec., 2021, pp. 1269 ss.
- M. Monti, *Towards a Federal-Type Regulation of Online Public Discourse by the EU?*, in *European Public Law*, n. 4, 2024, pp. 441 ss.
- G. Muto, *The use of AI in electoral campaigns: key issues and remedies*, in *MediaLaws* n. 3, 2024, pp. 262 ss.
- National Audit Office, *Electoral Commission Financial Overview 2023-24*, Briefing, testo disponibile al sito: <https://www.nao.org.uk/> (consultato il 29/07/2025).
- A. Orlando, *La regolamentazione del deepfake in Europa, Stati Uniti e Cina*, in *Media Laws*, n. spec. I-2024, pp. 307 ss.
- OSCE, *Relazione finale della Missione di osservazione elettorale dell'ODIHR*, 13 gennaio 2023, testo disponibile al sito: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/2/538233.pdf> (consultato il 29/07/2025).
- OSCE, *United Kingdom, General Election, 4 July 2024: Needs Assessment Mission Report*, 17 giugno 2024, online: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/3/570849.pdf> (consultato il 29/07/2025).
- C. Pinelli, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, il Mulino, 2008, p. 233.

- G.A. Ruscitti, *Le sfide della disinformazione nella guerra cognitiva*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2025, pp. 47 ss.
- R. Stephenson, J. Rinceanu, M.A. Bovermann, *Regulating Political Advertising in the EU. Transparency Without Accountability*, in *Eucrim*, n. 1, 2025.
- M. Tomasi, *La Corte EDU torna sui caratteri del discorso politico online: una diluizione della libera manifestazione del pensiero?*, in *DPCE Online*, n. 1, 2024, pp. 741 ss.
- P. Villaschi, *The regulation of political targeting in the Italian and European Union legal framework*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n. 1, 2024, pp. 136 ss.

6.
LE CONTROMISURE EUROPEE ALLA MANIPOLAZIONE
INFORMATIVA STRANIERA NEI SOCIAL MEDIA:
DALLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE
AL REGOLAMENTO SULL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE.

di *Angela Cossiri**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le competenze UE contro le minacce ibride: la Politica estera e di sicurezza comune e la Politica di sicurezza e difesa comune. - 3. Primi strumenti di *hard law* con efficacia individuale: la sospensione delle trasmissioni per alcuni operatori riconducibili al Cremlino mediante decisioni PESC eseguite da un regolamento di attuazione. - 4. La verifica di legittimità nella sentenza RT France del Tribunale UE. - 4.1 La competenza - 4.2. Il bilanciamento. - 5. Il primo passo della strutturale regolazione dell'ecosistema digitale mediante *hard law* ad effetto generale: il Digital Service Act. - 6. Il Pacchetto sulla democrazia e il regolamento sulla pubblicità politica: il cantiere aperto sull'armonizzazione della legislazione elettorale di contorno. - 7. Libertà dei media nel radar del legislatore europeo. - 8. Il regolamento sull'intelligenza artificiale. - 9. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Nel contesto della trasformazione digitale degli spazi pubblici, l'Unione europea si trova a dover fronteggiare un insieme di minacce ibride che sfidano non solo l'integrità dei propri confini esterni, ma anche la qualità democratica dell'ordine interno. Tra queste, la manipolazione informativa da parte di attori stranieri rappresenta una delle forme più sofisticate e insidiose di interferenza nei processi deliberativi. Lungi dall'essere una questione meramente tecnologica o di comunicazione, tali pratiche incidono sul cuore della sovranità democratica, alterando le condizioni di accesso alla pluralità di visioni, alla fiducia e alla rappresentanza. La nozione di Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI), che inquadra le campagne intenzionali di disinformazione promosse da soggetti stranie-

* Università di Macerata.

ri, viene assunta come categoria per delimitare l'ambito di legittimità delle misure restrittive adottate, tra cui anche provvedimenti inediti di sospensione delle trasmissioni da parte di media riconducibili a potenze ostili. L'adozione delle contromisure interroga il piano costituzionalistico, in merito all'estensione della competenza dell'Unione, all'inedito bilanciamento tra sicurezza interna europea e libertà fondamentali e alla legittimazione dei processi decisionali utilizzati per l'adozione di atti con impatto limitativo delle libertà fondamentali.

Il presente contributo indaga la risposta dell'Unione europea alla manipolazione informativa straniera realizzata anzitutto attraverso i social media nell'ottica dell'impatto prodotto nel diritto costituzionale. Per affrontare questa nuova impegnativa sfida alla sicurezza interna, l'UE ha fatto ricorso a una pluralità di strumenti politici e normativi derivanti dalle sue competenze, talora interpretate estensivamente, talaltra naturalmente invasive di spazi tradizionalmente espressivi di sovranità statale. Gli strumenti adottati spaziano dalle decisioni sanzionatorie adottate nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune alle misure introdotte attraverso atti legislativi di *hard law*, come il Digital Services Act, il Regolamento sulla pubblicità politica, il Media Freedom Act, l'AI Act, giustificati dalle competenze di armonizzazione. Il presente contributo ricostruisce criticamente l'evoluzione del quadro giuridico europeo in materia di contrasto alla disinformazione di matrice esterna, con particolare attenzione ai profili istituzionali, alle fonti del diritto impiegate e alle loro basi giuridiche, agli effetti sull'ecosistema informativo digitale e alle sfide connesse alla protezione dello spazio democratico. L'analisi mira a valutare se l'azione dell'Unione, quando orientata a contenere le minacce esterne, preservi e rafforzi anche i fondamenti costituzionali comuni che informano il progetto europeo.

2. Le competenze UE contro le minacce ibride: la Politica estera e di sicurezza comune e la Politica di sicurezza e difesa comune

L'obiettivo della pace, che costituzionalmente giustifica le limitazioni di sovranità *ex art. 11 Cost.*, viene perseguito dall'UE, utilizzando molti differenti strumenti: tra essi, gli aiuti umanitari, la cooperazione allo sviluppo, l'azione per il clima, la politica commerciale. Alcuni di questi strumenti sono riconducibili al pilastro comunitario delle competenze, altri alla competenza PESC, essenzialmente caratterizzata da metodo intergovernativo.

L'azione esterna dell'Unione europea comprende tutte le politiche e attività dell'UE con una proiezione internazionale. Secondo l'art. 21.1 TUE, «l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto,

universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione [...] promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite».

Nell'ambito dell'azione esterna, la PESC si caratterizza per processi decisionali sensibilmente diversi da quelli che si applicano nella maggior parte delle altre competenze sovranazionali. Il Consiglio europeo fissa indirizzi generali poi messi in opera dal Consiglio dei ministri attraverso azioni e posizioni comuni, generalmente decise all'unanimità, secondo il metodo intergovernativo. Circoscritti o almeno differenziati rispetto agli altri settori di competenza sono i ruoli giocati dal Parlamento europeo e dalla Corte di giustizia¹. Come nella logica della cooperazione internazionale, la legittimazione democratica è indiretta ed è quella propria degli esecutivi degli Stati membri. Oltre alla difficoltà di maturazione del consenso unanime attraverso un processo di negoziazione difficilmente conoscibile dall'esterno, la criticità tradizionale di questo ambito è il deficit di legittimazione rappresentativa, per cui sono le sole maggioranze di governo a decidere: da un lato ciò costituisce un *vulnus* democratico, anche rispetto a tradizionali garanzie come la riserva di legge; dall'altro segna un punto di debolezza di politiche che possono diventare sempre più cruciali e che richiederebbero una base di consenso popolare. I procedimenti, dunque, andrebbero ripensati e riformati, affinché le decisioni poggino su una solida legittimazione deliberativa e rappresentativa. Da questo punto di vista, come da tanti altri, sembra dunque emergere la necessità di costruire in prospettiva futura un'Unione europea più politica di quella emergente dall'attuale disegno istituzionale sul piano delle regole di organizzazione dei poteri.

Nell'ambito della PESC, la Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) costituisce la specifica area di competenza per la gestione delle crisi internazionali, la cooperazione e il coordinamento in materia di difesa tra gli Stati membri. Il più recente documento politico in materia è noto come "Strategic Compass for Security and Defence", un atto politico non vincolante, adottato dal Consiglio dell'UE il 21 marzo 2022, sotto la Presidenza francese, che rappresenta oggi la bussola politico-militare della Politica di sicurezza e di difesa comune per il decennio 2022-2030.

1. L'art. 275, par. 2, TFUE, stabilisce che il giudice UE è competente solo a controllare il rispetto dell'art. 40 TUE (cioè il confine tra le competenze PESC e non-PESC) e la legittimità delle decisioni PESC che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Per le limitate competenze in via pregiudiziale, si veda la sentenza della Corte di giustizia (Grande sezione) del 28 marzo 2017, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236. Sul controllo giurisdizionale degli atti PESC, v. J. Alberti, *Verso l'adesione dell'Ue alla Cedu? L'ampliamento della giurisdizione in ambito PESC*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2024, pp. 943-947.

Nel quadro della PSDC, ci sono vari strumenti di particolare interesse che affrontano la sfida della manipolazione informativa straniera. Ad esempio, la cooperazione europea in materia di *cyber-security*, regolata da documenti PESC/PSDC non legislativi, ha lo scopo di contrastare una tra le minacce più temute e pericolose, quella degli attacchi informatici. In materia di cyber-sicurezza, alcuni atti PESC attivano strumenti di cooperazione intergovernativa. L'iniziale quadro, adottato dal Consiglio nel 2014, si è progressivamente arricchito nell'ambito della Cooperazione strutturata permanente (PESCO), dei lavori dell'Agenzia europea per la difesa e di una stretta cooperazione con la NATO. La strategia europea in materia è stata aggiornata dal Consiglio una prima volta nel 2018² e successivamente, nel 2021³, sempre rafforzando le capacità UE di compiere scelte via via più autonome, pur nel rispetto del riparto di competenze. In quest'ultimo documento, si fa riferimento a strumenti di diplomazia informatica, «prestando particolare attenzione alla prevenzione e al contrasto degli attacchi informatici con effetti sistemici che potrebbero incidere sulle catene di approvvigionamento e infrastrutture critiche e sui servizi essenziali, nonché sulle istituzioni e sui processi democratici e compromettere la sicurezza economica»; e a «rafforzare la cooperazione con le organizzazioni internazionali e i paesi partner al fine di promuovere la comprensione condivisa del panorama delle minacce informatiche».

In questo contesto di cooperazione⁴, in occasione delle elezioni europee 2024, gli Stati membri, con il sostegno della Commissione e dell'Agenzia dell'Unione europea per la cyber-sicurezza, hanno pubblicato un nuovo compendio su come proteggere l'integrità delle elezioni dal punto di vista della sicurezza dei sistemi informatici⁵.

Un'altra strategia condotta in ambito PSDC, di particolare interesse nell'ottica di una riflessione costituzionalistica specie sulla libertà di manifestazione del pensiero, è quella contro la *Foreign Information Manipulation and Interference* (FIMI), un fenomeno complesso da indagare, a causa dell'ampia varietà di attori e modalità di realizzazione, dei continui sviluppi tecnologici, dei meccanismi di psicologia sociale implicati. In ambito di politica di difesa europea, si parla di “disinformazione straniera” per definire

2. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14413-2018-INIT/it/pdf> (consultato il 29 luglio 2025).

3. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6722-2021-INIT/it/pdf> (consultato il 29 luglio 2025). Un ulteriore passo in questa direzione è rappresentato dal pacchetto europeo sulla cyber-resilienza, adottato nel 2024, che rafforza la protezione delle infrastrutture digitali critiche e introduce obblighi per il settore privato al fine di prevenire vulnerabilità sfruttabili da campagne ibride.

4. La direttiva UE cd. NIS2, in vigore dal 2023, ha proseguito nel consolidamento del gruppo di cooperazione in materia di reti e sistemi d'informazione per garantire lo scambio di informazioni tra gli Stati membri.

5. <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/103148> (consultato il 29 luglio 2025).

un fenomeno specifico di “manipolazione e interferenza” che si realizza attraverso l’ecosistema digitale, promanante dall’estero e consistente in comportamenti per lo più non illegali (non sono tali anche in conseguenza della mancanza di quadri regolatori aggiornati ai nuovi rischi) che minacciano o hanno il potenziale di produrre un impatto sui processi politici interni alle democrazie europee. Si fa riferimento dunque non genericamente a fake-news o disinformazione episodica e occasionale, e neppure a disinformazione intenzionale, ma priva di obiettivi qualificati di impatto su consenso, fiducia e coesione sociale. Ci si riferisce, invece, esclusivamente a campagne intenzionali coordinate con finalità politiche, condotte da agenti statali o non statali stranieri, che utilizzano un ventaglio di opportunità offerte dai meccanismi del web e in particolare dei social media. Essendo la nozione così circoscritta, la “disinformazione” intesa in questo senso non pone i problemi generali di definizione che normalmente emergono quando si affronta in termini generali la tematica delle notizie false online e ciò consente di superare molte questioni teoriche che altrimenti si porrebbero alle contromisure legali in una prospettiva costituzionalistica.

Intesa nei termini indicati, la disinformazione costituisce una sfida per la sicurezza interna europea. Nell’ambito delicatissimo della politica di difesa europea, i servizi diplomatici UE collaborano con altre istituzioni europee, gli Stati membri, ma anche partner internazionali come il G7 e la NATO, Ong, enti di ricerca, *media* e industria. Dal 2015 l’UE ha riconosciuto per la prima volta il fenomeno come una minaccia per la democrazia e ha iniziato ad affrontarlo pubblicando una prima strategia e istituendo strutture *ad hoc* per affrontarlo. Nel 2018 è seguito un codice di condotta⁶ e nel 2020 una comunicazione sulla lotta alla disinformazione Covid-19 diffusa per scoraggiare la vaccinazione⁷. Nel 2022 contro la disinformazione online, in coordinamento con il Digital Service Act, è stato sottoscritto da 34 tra piattaforme, imprese tecnologiche ed esponenti della società civile, il nuovo Codice rafforzato di buone pratiche sulla disinformazione⁸, dando seguito agli Orientamenti della Commissione del 2021.

L’azione europea contro la disinformazione fa capo al Servizio europeo per l’azione esterna SEAE, servizio diplomatico dell’Unione europea, struttura istituita dal Trattato di Lisbona (art. 27, par. 3, TUE), operativa dal 2011,

6. Comunicazione COM(2018) 236 final della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Contrastare la disinformazione online un approccio europeo. Cfr. M. de Cock Buning *et al.*, *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, Lussemburgo, 2018.

7. Cfr. la comunicazione congiunta della Commissione e dell’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 10 giugno 2020, dal titolo “*Contrastare la disinformazione sulla COVID-19 – Guardare ai fatti*” (JOIN(2020)0008).

8. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/del-16-giugno-2022> (consultato il 29 luglio 2025).

che opera sotto la guida politica dell'Alto rappresentante dell'UE nella gestione della politica estera e di sicurezza. Essa è composta da funzionari esperti provenienti dai ranghi amministrativi della Commissione e del Consiglio, ma anche dai servizi diplomatici degli Stati membri temporaneamente distaccati. Il servizio agisce, analogamente alle strutture di diplomazia nazionale, attraverso un'amministrazione centrale, che ha sede a Bruxelles, e una rete locale di rappresentanze – le delegazioni dell'Unione –, dislocate nei Paesi terzi⁹.

Nell'ambito del servizio per l'azione esterna, sono istituite due divisioni che si occupano proprio dell'ecosistema di comunicazione: la prima ha la competenza tradizionale a promuovere in sede pubblica le attività dell'Alto rappresentante dell'UE e le azioni relative ad affari esteri, alla sicurezza e alla politica di difesa dell'UE, nonché all'azione esterna dell'UE¹⁰. La divisione "Comunicazioni strategiche" (StratCom), il cui mandato si basa su una serie di conclusioni del Consiglio, e tre *task forces* che fanno capo ad essa (geopoliticamente organizzate: una per l'Est, una per i Balcani occidentali e una per il Sud), si occupano invece di contrastare le narrazioni distorsive, le interferenze straniere e di contribuire a una informazione basata sui fatti, attraverso una comunicazione strategica proattiva, in funzione della politica estera e della protezione dei valori e degli interessi strategici UE¹¹. Oltre

9. Decisione del Consiglio dei ministri 2010/427/EU. Cfr. S. Blockmans, C. Hillion, P. Vimont, *From Self-Doubt to Self-Assurance: The European External Action Service as the Indispensable Support for a Geopolitical EU* (January 29, 2021), CEPS Task Force Report 2021, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3805613 (consultato il 29 luglio 2025); H. Maurer, *The European External Action Service*, in M. Riddervold, J. Trondal, A. Newsome (eds.), *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, 2021, https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_19 (consultato il 29 luglio 2025).

10. Cfr. A. Molnár, L. Takács, A. Urbanovics, *Strategic communication of EU CSDP missions: measuring the EU's external legitimacy*, *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 15, n. 3, 2021, pp. 319-334, <https://doi.org/10.1108/TG-11-2020-0314> (consultato il 29 luglio 2025); K. Doyle, T. Desta, *An Analysis of Common Security and Defence Policy's (CSDP) Strategic Communication (StratCom)*, in *Journal of Politics and Law*, vol. 14, n. 2, 2021.

11. Cfr. E. Hedling, *Transforming practices of diplomacy: the European External Action Service and digital disinformation*, *International Affairs*, vol. 97, issue 3, May 2021, pp. 841-859, <https://doi.org/10.1093/ia/iab035> (consultato il 29 luglio 2025). Il mandato originario per la task force East StratCom deriva dal Consiglio europeo del marzo 2015. Successivamente sono state istituite la *task force* per i Balcani occidentali e quella per il Sud per far fronte a minacce simili in queste due regioni considerate prioritarie. I compiti sono stati via via potenziati per affrontare la rapida evoluzione della minaccia. Nel dicembre 2019, le conclusioni del Consiglio "Affari generali" in merito al lavoro di questa struttura ha confermato i tre filoni di lavoro: comunicazione proattiva e sensibilizzazione, sostegno a media indipendenti e rilevazione, analisi e contrasto alle minacce esterne. Oltre alle tre *task forces* geografiche, il team per le questioni politiche, strategiche e prioritarie lavora sullo sviluppo di politiche contro la disinformazione che potranno confluire nel Piano d'azione europeo per la democrazia; inoltre, è responsabile della gestione del sistema di allerta rapido dell'UE, che riunisce le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dell'UE per cooperare nell'affrontare minacce. In ordine alla Cina, il lavoro del team mira ad aumentare la consapevolezza sui metodi di disinfor-

all'attività di comunicazione direttamente curata, la struttura si occupa di sostegno ai media indipendenti e alla società civile organizzata, nonché di attività formative rivolte sia all'esterno, che all'interno dell'Unione europea. Gli obiettivi dichiarati di questa attività sono il rafforzamento della consapevolezza circa le tattiche utilizzate dagli attori stranieri nella manipolazione delle informazioni e nell'interferenza, ma anche l'elaborazione di politiche per rispondere alle nuove minacce esterne, in relazione al pericolo che esse rappresentano per il funzionamento delle democrazie europee.

3. Primi strumenti di *hard law* con efficacia individuale: la sospensione delle trasmissioni per alcuni operatori riconducibili al Cremlino mediante decisioni PESC eseguite da un regolamento di attuazione

Nel quadro delle competenze sopra descritte, le sanzioni sono un altro strumento a disposizione dell'UE per la gestione della Politica estera e di sicurezza comune. Dopo otto anni dal conflitto del Donbass, che aveva portato l'UE ad adottare misure restrittive individuali, sanzioni economiche e settoriali per le violazioni dell'integrità territoriale dell'Ucraina, la Russia ha invaso militarmente il Paese. Gli Stati membri dell'UE hanno reagito adottando tutti i tipi di misure restrittive a disposizione: economiche, finanziarie, settoriali e individuali¹². Nonostante il previsto voto unanime dei componenti del Consiglio dell'UE che avrebbe teoricamente potuto impedire l'assunzione di una posizione condivisa, le decisioni assunte nella

mazione, manipolazione delle informazioni e interferenza esterna di questo Paese. Le attività sono rafforzate da scambi regolari con la società civile e partner e alimenta la progettazione di risposte alle attività manipolative cinesi, in primo luogo in termini di sensibilizzazione, per rendere consapevoli gli utenti della esposizione alla manipolazione. Il team di analisi delle informazioni valuta la disinformazione straniera, considerando le tecniche in continua evoluzione e fornisce raccomandazioni per ridurne la portata. A tal fine, coopera con un'ampia gamma di partner pubblici e privati. La Est StratCom Force dal 2015 gestisce il sito EUvsDisinfo (www.euvsdisinfo.eu), monitorando l'interferenza della Russia: nel sito è presente un database dei casi documentati di disinformazione pro-Cremlino. La politica europea contro la disinformazione online è rintracciabile nella pagina web <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation> (consultato il 29 luglio 2025). Sul tema delle strategie regolatorie adottate in differenti contesti nazionali in questo settore, v. L. Fabiano, *Le potenzialità manipolative della democrazia digitale fra interessi pubblici e poteri privati*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 4-5, 2023, pp. 597-643.

12. Cfr. S. Poli, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SidiBlog.org*, 22 marzo 2022. I divieti per quanto concerne i fornitori di servizi internet implicano ad esempio l'obbligo per i motori di ricerca di deindicizzare alcuni media russi o quello per i social network di impedire la condivisione di loro contenuti. Tali azioni sono state adempiute dalle tech companies che hanno collaborato al contenimento della disinformazione, sulla scorta del metodo di cooperazione già applicato con il codice di condotta sulla disinformazione.

primissima fase del conflitto sono state rapide e incisive per il convergere coeso degli Stati membri dell'Unione, salvo qualche iniziale esitazione. Tra queste sanzioni, il 1° marzo 2022, il Consiglio dell'Unione, su proposta dell'Alto rappresentante per gli Affari esteri, per la prima volta ha adottato restrizioni consistenti nella sospensione della trasmissione¹³ del quotidiano online Sputnik e dell'emittente televisiva statale Russia Today¹⁴, al fine di contrastare le attività di disinformazione nei confronti della società civile degli Stati membri e dei Paesi limitrofi¹⁵.

I "considerando" dell'atto richiamano anzitutto le conclusioni del 10 maggio 2021 del Consiglio sulla sicurezza e la difesa¹⁶, in cui si è sottoli-

13. Sul piano tecnico, l'obiettivo della sospensione viene raggiunto introducendo un divieto agli operatori circa «la radiodiffusione, ovvero il conferimento della capacità di diffondere, l'agevolazione della radiodiffusione o altro concorso a tal fine, dei contenuti delle persone giuridiche, delle entità o degli organismi elencati nell'allegato IX [Sputnik e Russia today di diversi Paesi europei], anche sotto forma di trasmissione o distribuzione tramite mezzi quali cavo, satellite, IP-TV, fornitori di servizi internet, piattaforma o applicazione di condivisione di video su internet, siano essi nuovi o preinstallati. Sono sospesi qualsiasi licenza o autorizzazione di radiodiffusione e qualsiasi accordo di trasmissione e distribuzione con le persone giuridiche, le entità o gli organismi elencati nell'allegato IX».

14. V. Decisione Pesc 2022/351 del Consiglio <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0351&from=EN> e relativo comunicato stampa: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/02/eu-imposes-sanctions-on-state-owned-outlets-rt-russia-today-and-sputnik-s-broadcasting-in-the-eu/> (consultati il 29 luglio 2025). La decisione viene recepita ex art. 215 TFUE nel Regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio del 1° marzo 2022 che modifica il Regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

15. La decisione del primo marzo 2022 non è rimasta un caso isolato: il 3 giugno 2022, con il sesto pacchetto di sanzioni l'UE ha sospeso la trasmissione di altri tre canali di informazione di proprietà dello Stato russo: Rossiya RTR/RTR Planeta, Rossiya 24/Russia 24, TV Centre International. Le licenze di altri media russi sono state sospese con il nono e il decimo pacchetto nel dicembre 2022 e nel febbraio 2023. Il 27 maggio 2024, con la decisione Pesc 1508 del Consiglio, Voice of Europe, soggetto ceco operante nel settore dell'informazione, è stata riconosciuta come «un organo di informazione online che ha attuato una sistematica campagna internazionale di manipolazione dei media e di distorsione dei fatti, nell'intento di rafforzare la destabilizzazione dell'Ucraina, come anche dell'Unione e dei suoi Stati membri, e di giustificare la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina». In ragione di ciò, è stata aggiunta all'elenco dei soggetti destinatari di misure restrittive (sanzioni), che figura nell'allegato della decisione 2014/145/PESC. L'atto ha fatto seguito ad una decisione del Consiglio del 17 maggio in cui, in piena campagna elettorale per le consultazioni europee, sono state sospese le attività di diffusione nell'UE di quattro organi di informazione (Voice of Europe, RIA Novosti, Izvestia e Rossiyskaya Gazeta), perchè – sotto il controllo permanente, diretto o indiretto, della leadership della Federazione russa – hanno fornito sostegno alla propaganda e alla guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina. Cfr. decisione del Consiglio 2024/1770 del 24 giugno 2024. In risposta, la Russia ha bloccato la trasmissione nel suo territorio di 81 media europei.

16. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8396-2021-INIT/it/pdf> (consultato il 29 luglio 2025).

neata la necessità di rafforzare la resilienza dell'Unione e degli Stati membri «nonché la loro capacità di contrastare le minacce ibride, compresa la disinformazione, garantendo l'uso coordinato e integrato degli strumenti esistenti e di eventuali nuovi strumenti». Tali strumenti possono comprendere anche misure preventive su attori statali e non statali ostili. La Russia è riconosciuta regista di

una sistematica campagna internazionale di manipolazione dei media e di distorsione dei fatti, nell'intento di rafforzare la sua strategia di destabilizzazione dei paesi limitrofi e dell'Unione e dei suoi Stati membri. In particolare la propaganda ha preso di mira, ripetutamente e costantemente, i partiti politici europei, soprattutto durante i periodi elettorali, la società civile, i richiedenti asilo, le minoranze etniche russe, le minoranze di genere, e il funzionamento delle istituzioni democratiche nell'Unione e nei suoi Stati membri.

Con riferimento all'aggressione nei confronti dell'Ucraina, nella decisione PESC, la Russia è considerata organizzatrice della pratica di lancio di iniziative continue e concertate di propaganda, che distorcono e manipolano la realtà dei fatti¹⁷.

In ordine alla proporzionalità, la motivazione dell'atto fa riferimento alla gravità della situazione e alle azioni che destabilizzano la situazione in Ucraina; si rende

necessario, coerentemente con i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali, in particolare con il diritto alla libertà di espressione e di informazione come riconosciuto dall'articolo 11 della stessa, introdurre ulteriori misure restrittive al fine di sospendere urgentemente le attività di radiodiffusione di detti organi di informazione nell'Unione o diretti all'Unione. Tali misure dovrebbero essere mantenute fino a quando l'aggressione nei confronti dell'Ucraina non sarà cessata e fino a quando la Federazione russa e gli organi di informazione ad essa associati non avranno cessato di condurre azioni di propaganda contro l'Unione e i suoi Stati membri. Coerentemente con i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali, in particolare con il diritto alla libertà di espressione e di informazione, la libertà d'impresa e il diritto di proprietà sanciti dagli articoli 11, 16 e 17 della stessa, le presenti misure non impediscono a tali organi di stampa e al loro personale di svolgere nell'Unione altre attività oltre alla radiodiffusione, come la ricerca e le interviste. In particolare, le presenti misure non modificano l'obbligo di rispettare i diritti, le libertà e i principi di cui all'articolo 6 del trattato sull'Unione europea, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e di cui alle costituzioni degli Stati membri, nei rispettivi ambiti di applicazione.

17. Secondo quanto si legge in questo documento, vari organi di informazione, «sotto lo stabile controllo diretto o indiretto della leadership della Federazione russa» svolgono un ruolo essenziale di cassa di risonanza per tale propaganda di Stato e la loro azione rappresenta «una minaccia consistente e diretta all'ordine pubblico e alla sicurezza dell'Unione».

La limitazione preventiva della circolazione delle idee si è dimostrata, in questo caso particolare e in questo eccezionale tempo di guerra alle porte dell'Europa, funzionale alla sicurezza interna e al rafforzamento della resilienza dei Paesi democratici. In questa prospettiva, il contenuto delle misure adottate non dovrebbe sollevare dubbi in ordine alla proporzionalità. Tuttavia, il modo attraverso il quale si è giunti alle decisioni del caso evidenzia nodi che richiedono di essere dipanati¹⁸. Dal punto di vista costituzionalistico, la prima e più significativa riflessione riguarda il procedimento decisionale, che vede il protagonismo degli esecutivi nazionali, attraverso il Consiglio. Si evidenzia l'urgente necessità di un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nell'assunzione di decisioni di livello sovranazionale che hanno sempre maggiori implicazioni sui diritti fondamentali, ma anche dell'espansione della rule of law a settori come la PESC: l'assenza della possibilità di avere un vaglio di legittimità su siffatte misure (se non nell'interesse della persona fisica o giuridica destinataria dell'atto, che può impugnarlo individualmente) costituisce una zona d'ombra di "giustizia costituzionale" in senso lato, che in differenti circostanze potrebbe diventare pericolosa e che è difficilmente tollerabile negli Stati di diritto.

Come è emerso in tante altre circostanze e con riferimento a tanti altri settori di competenza materiale, se le sfide da affrontare hanno una dimensione globale e richiedono risposte e azioni di governo sovranazionali, in un'area geografica di cultura giuridica omogenea, sembrano non esserci alternative realistiche al rafforzamento della dimensione politico-rappresentativa dell'Unione e della sua dimensione federale, per colmare i deficit sostanziali di legittimazione rappresentativa che potrebbero manifestarsi¹⁹.

4. La verifica di legittimità nella sentenza RT France del Tribunale UE

L'8 marzo 2022 uno dei destinatari della decisione PESC, RT France, ne ha chiesto l'annullamento, unitamente al regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio, sempre del primo marzo 2022, adottato ex art. 215 TFUE, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina. Il ricorrente lamenta la violazione dei diritti della difesa, della liber-

18. Cfr. B. De Witte, *Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations?*, in M. Cremona, B. De Witte (eds.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, 2008.

19. Cfr. M. Monti, *Towards a Federal-Type Regulation of Online Public Discourse by the EU?*, in *European Public Law*, n. 4, 2024, pp. 441-462, secondo il quale la regolazione del discorso pubblico online da parte dell'UE sembra caratterizzata «by elements indicative of a federal-type regulation». Pur senza modifiche dei Trattati, tale regolazione potrebbe aver compreso «the scope of action of the EU Member States» e generato «a supranational standard for public discourse».

tà di espressione e di informazione, della libertà d'impresa e del principio di non discriminazione in base alla nazionalità; inoltre, contesta la competenza del Consiglio ad adottare gli atti impugnati. Il Tribunale UE, dopo aver rigettato la domanda di provvedimenti provvisori, respinge anche il ricorso con la sentenza del 27 luglio 2022²⁰, pronunciata dalla Grande Sezione²¹.

20. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62022TA0125> (consultato il 29 luglio 2025). Copiosa dottrina ha commentato la sentenza, spesso in posizione moderatamente critica del Tribunale UE, con riferimento all'argomentazione sulla competenza e alla compressione della libertà di espressione. V., tra i molti contributi, W. Szép, R.A. Wessel, *Balancing restrictive measures and media freedom: RT France v. Council*, in *Common Market Law Review*, vol. 60, 5, 2023, pp. 1384-1396; L. Lonardo, *Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine: RT France v Council of the European Union*, *European Law Review* 2023, vol. 48, issue 6, p. 707-719 («the ban affects few companies, on a temporary and reversible basis, and since it does not prevent any interested person from hearing the Russian perspective from the many other available sources, it carries rather a symbolic value»); B. Baade, *EU Sanctions Against Propaganda for War – Reflections on the General Court's Judgment in Case T-125/22 (RT France)* (May 2, 2023), *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, forthcoming, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4436427> (consultato il 29 luglio 2025), Id. 'The EU's 'Ban' of RT and Sputnik' (Verfassungsblog 8 March 2022) available at <https://verfassungsblog.de/the-eus-ban-of-rt-and-sputnik/> (consultato il 29 luglio 2025); A. Maffeo, *Misure restrittive contro la Russia: il Tribunale rigetta la richiesta di sospensione di RT France*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022, p. 300 ss. e Id. *La sottile linea di confine tra libertà di informazione e propaganda di guerra: il caso RT France*, in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Editoriale Scientifica, 2023; M. Sarzo, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d'espressione?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 16, n. 2, 2022, pp. 409-419; I. Popovic, *The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression*, in *Blog of the European Journal of International Law*, 30 March 2022 («The scope of the ban is extremely broad. The Council will have to put in a lot of effort to defend its stance on disinformation and war propaganda, as the legitimate aims are not self-evident. In terms of proportionality, less severe measures could arguably have done the job»); F. J. Cabrera Blázquez, *The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik*, in *European Audiovisual Observatory*, 2022, pp. 14-19; D. Voorhoof, *EU silences Russian state media: a step in the wrong direction*, in *Inform Blog*, 9 May 2022; C. Di Turi, *Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022, p. 327 ss; A.M. Amoroso, *Il contributo delle misure restrittive UE contro la Russia allo sviluppo del diritto internazionale delle sanzioni*, in *Diritti comparati*, 31 maggio 2022, p. 1 ss.; A. Ali, *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla "guerra economica" nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2022; S. Poli, *Le misure Ue di contrasto alle attività di disinformazione russe alla prova della Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2022, pp. 626-630; P. Dunn, *Il contrasto europeo alla disinformazione nel contesto della guerra in Ucraina: riflessioni a margine del caso RT France*, in *MediaLaws*, n. 1, 2023, pp. 219 ss. («La scelta di rimuovere RT France dall'ambito di protezione della libertà di stampa, in tal senso, suscita in particolar modo perplessità e preoccupazioni in quanto sembra aprire alla possibilità per i giudici di Lussemburgo e, indirettamente, per i giudici nazionali di determinare autonomamente (se non arbitrariamente) i limiti di applicazione della libertà stessa»; «desta perplessità la scelta di rimuovere, apparentemente in toto, dal campo di applicazione della libertà di stampa la produzione di contenuti asseritamente integranti forme di disinformazione e propaganda a favore di Paesi terzi, atteso l'inevitabile carattere discrezionale legato alla definizione di determinati contenuti come tali»).

21. Avverso la sentenza di primo grado, la ricorrente ha originariamente presentato un ri-

4.1. La competenza

Le argomentazioni addotte circa la questione della competenza sono significative per la perimetrazione della materia “Politica estera e sicurezza comune”, che appare capace di assorbire altre competenze di livello nazionale, almeno nelle circostanze eccezionali in cui il caso si colloca. Il Tribunale inizia su questo punto il suo ragionamento, esaminando la correttezza della base giuridica indicata nell’atto: l’art. 29 TUE conferisce al Consiglio il potere di «adotta[re] decisioni che definiscono la posizione dell’Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica». Il giudice, adeguandosi ai precedenti giurisprudenziali, ritiene che la nozione di «posizione dell’Unione» si presti ad un’interpretazione ampia, di modo che possono essere assunti sul fondamento di tale articolo non solo atti aventi carattere programmatico, ma anche decisioni che prevedano misure capaci di modificare direttamente la situazione giuridica di singoli, come confermato dall’articolo 275, c. 2, TFUE²². Il Tribunale dà rilievo particolare ad alcuni elementi: il contesto di crisi internazionale e aggressione armata nel quale l’atto europeo si colloca, che rende la minaccia concreta per la sicurezza in Europa, come esplicitamente evidenziato dal Consiglio nelle motivazioni dell’atto; la temporaneità del divieto di trasmissione di contenuti, che collega la misura alla minaccia; l’elemento oggettivo di collegamento tra il bilancio dello Stato aggressore e i canali di trasmissione dei contenuti.

All’interno di questo ben determinato perimetro, il Tribunale ritiene che «la propaganda e le campagne di disinformazione sono tali da mettere in discussione i fondamenti delle società democratiche e fanno parte integrante dell’arsenale di guerra moderna», ragione per cui le misure restrittive

corso in Corte di giustizia, poi ritirato (causa C-620/22 P). La decisione del Tribunale è dunque divenuta definitiva a luglio 2023.

22. Par. 51 della sentenza in esame. Secondo il Tribunale, se il Consiglio dispone di un ampio margine nel definire l’oggetto delle misure restrittive adottate dall’Unione nel settore della PESC, esso ha correttamente considerato che, di fronte alla crisi internazionale causata dall’aggressione dell’Ucraina, le misure necessarie per rispondere alla grave minaccia alla pace alle frontiere dell’Unione e alla violazione del diritto internazionale possono includere un divieto temporaneo di radiodiffusione dei contenuti di alcuni media appartenenti, tra l’altro, ad un gruppo di canali, finanziato dal bilancio dello Stato russo, con la motivazione che essi sosterebbero tale aggressione attraverso azioni di disinformazione orchestrata. Secondo la valutazione del Consiglio, espressa nei considerando dell’atto, queste azioni costituiscono una minaccia consistente e diretta all’ordine pubblico e alla sicurezza dell’Unione, che giustifica il suo intervento nell’ambito delle competenze che il Trattato UE gli riconosce. L’intervento del Consiglio è dunque direttamente connesso alle finalità di salvaguardare i valori dell’Unione, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità e, anche, a preservare la pace, a prevenire i conflitti e a rafforzare la sicurezza internazionale.

censurate si inseriscono anche negli obiettivi PESC e dunque il Consiglio ha la legittimazione ad adottare la decisione.

4.2. *Il bilanciamento*

Per preservare «l'integrità del dibattito democratico in seno alla società europea» secondo il Tribunale era imperativa e urgente la necessità di adottare misure restrittive di contrasto alle minacce ibride, incluse quelle nei confronti degli organi di informazione, controllati direttamente o indirettamente dalla *leadership* di un Paese aggressore, in quanto «fonte di un'attività continua e concertata di disinformazione e manipolazione dei fatti». Le «circostanze molto particolari del caso in questione», identificate nello «scoppio di una guerra alle frontiere dell'Unione», giustificano la massima rapidità nelle azioni per garantire l'effetto utile del contenimento della propaganda favorevole all'aggressione militare dell'Ucraina²³.

Circa la violazione della libertà di espressione e d'informazione garantita dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il Tribunale ribadisce che il rispetto dei diritti fondamentali si impone anche al settore PESC. La libertà di manifestazione del pensiero, peraltro, come tutte le libertà fondamentali può essere soggetta a limitazioni. Il Tribunale UE richiama a questo proposito la giurisprudenza della Corte EDU, secondo la quale la libertà di stampa su questioni di interesse generale è protetta a condizione che gli organi di stampa «agiscano in buona fede, sulla base di fatti esatti, e forniscano informazioni "affidabili e precise", in conformità con l'etica giornalistica o, in altri termini, nel rispetto dei principi di un giornalismo responsabile». Per contro, «le dichiarazioni che sostengono o giustificano la violenza, l'odio, la xenofobia o altre forme di intolleranza di solito non sono protette». Per essere conformi al diritto dell'Unione, i limiti alla libertà di espressione devono rispettare le condizioni enunciate all'arti-

23. Più precisamente, le misure restrittive si inseriscono «in un contesto straordinario e di estrema urgenza» e «fanno parte integrante di una serie di misure di portata inedita adottate dal Consiglio tra l'ultima settimana del mese di febbraio, durante la quale ha avuto luogo, il 21 febbraio 2022, la prima violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina, quando il presidente russo ha riconosciuto l'indipendenza e la sovranità delle regioni di Donetsk e di Lugansk e ha dato l'ordine alle sue forze armate di entrare in tali zone [...]. Il rapido aggravamento della situazione e la gravità delle violazioni commesse hanno reso difficile qualsiasi forma di modulazione delle misure restrittive dirette a impedire l'estensione del conflitto. In tale contesto, l'Unione ha dunque reagito rapidamente, a fronte di una violazione di obblighi *erga omnes* imposti dal diritto internazionale, al fine di contrastare, con tutte le misure di cui disponeva che non comportavano l'uso della forza, l'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa». Cfr. par. 86 della sentenza.

colo 52, par. 1, della Carta²⁴, che corrispondono nella loro sostanza a quelle evidenziate dalla Corte EDU.

La limitazione del diritto è legittima, in primo luogo, se «prevista dalla legge», nel senso che l'istituzione dell'Unione che adotta misure in grado di restringere la libertà di espressione di una persona, fisica o giuridica, deve disporre di una base legale. Nel contesto UE, questo limite non si configura come analogo alla riserva di legge, ma piuttosto si avvicina ad un principio di legalità formale, adattandosi ad un ordinamento non originario a competenza attribuita. La previsione di legge si intende rispettata – conformemente alla giurisprudenza della Corte EDU²⁵ – se le restrizioni sono previste in atti di portata generale che presentino basi giuridiche chiare nel diritto dell'Unione. Nel caso di specie, tali basi sono rinvenute nell'articolo 29 TUE, per quanto riguarda la decisione impugnata, e nell'articolo 215 TFUE, per quanto riguarda il regolamento impugnato. Secondo il Tribunale, «tali disposizioni dei Trattati sono sufficientemente prevedibili per gli interessati» nei loro esiti²⁶.

24. «Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui». Il testo di questo paragrafo, codifica quanto già emerso nella giurisprudenza della Corte di giustizia: restrizioni all'esercizio dei diritti fondamentali in ambito UE sono legittime a condizione che rispondano effettivamente a finalità di interesse generale perseguite dall'UE e non si risolvano, considerato lo scopo perseguito, in un intervento sproporzionato ed inammissibile che pregiudicherebbe la stessa sostanza di tali diritti (sentenza del 13 aprile 2000, causa C-292/97).

25. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha sviluppato una nozione specifica di “previsione di legge” che si adatta all'ordinamento sovranazionale dell'UE e che non sembra omologa alla riserva di legge conosciuta nel livello costituzionale. In questo contesto, la previsione di legge è strettamente legata ai principi di attribuzione e sussidiarietà. Essa implica che le istituzioni dell'UE devono agire all'interno dei limiti delle competenze attribuite dai trattati e che, per certe materie specifiche, solo il legislatore dell'UE ha il potere di adottare atti con effetti giuridici vincolanti. La Corte ha sottolineato che, quando si tratta di adottare misure che possono incidere significativamente sui diritti fondamentali dei cittadini, è necessario un atto legislativo per garantire che vi sia un adeguato livello di controllo democratico. Inoltre, la riserva di legge è importante per garantire che le misure adottate siano sufficientemente prevedibili e chiare, in modo che i cittadini e le imprese possano conoscere i loro diritti e obblighi. Questo principio contribuisce alla certezza del diritto e alla protezione giuridica degli individui all'interno del mercato interno. La nozione riflette l'unicità del sistema giuridico dell'Unione, che deve bilanciare gli interessi degli Stati membri con quelli dell'Unione nel suo complesso, pur rispettando i principi democratici e di protezione dei diritti fondamentali. La ratio è dunque differente da quella della riserva di legge prevista nel livello costituzionale.

26. In particolare, era prevedibile, tenuto conto dell'importanza del ruolo che gli organi di informazione audiovisivi rivestono nella società contemporanea, che «un ampio sostegno mediatico a favore dell'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione russa, ap-

Riguardo al divieto di intaccare il nucleo essenziale del diritto fondamentale – la seconda delle condizioni richieste –, rilevano sia il carattere temporaneo e reversibile delle misure restrittive (applicabili fino al 31 luglio 2022 e poi da riesaminare di volta in volta); sia la perimetrazione della temporanea sospensione di diffusione, che non impedisce alla ricorrente di diffondere contenuti al di fuori dell'Unione o di esercitare nell'Unione attività diverse dalla radiodiffusione, come la ricerca, le interviste e altre attività potenzialmente generatrici di redditi.

La terza condizione è soddisfatta ove sussista un obiettivo di interesse generale. Porre fine allo stato di guerra e alle violazioni del diritto internazionale umanitario che la guerra può generare è un obiettivo di interesse per la comunità internazionale. In una prospettiva interna, le misure sono funzionali a tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione, «minacciati dalla sistematica campagna internazionale di propaganda messa in atto dalla Federazione russa, tramite mezzi di comunicazione controllati direttamente o indirettamente dalla sua leadership, al fine di destabilizzare i paesi vicini, l'Unione nonché i suoi Stati membri e di sostenere l'aggressione militare dell'Ucraina». Tali scopi rientrano nella PESC e nella necessità «di salvaguardare i valori dell'Unione, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza e la sua integrità»²⁷. In questa prospettiva, dunque, con gli atti impugnati si mira in ultima analisi «a preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite». Le misure restrittive in questione possono essere intese anche come «la reazione, con i mezzi pacifici a disposizione dell'Unione e al fine di raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 3, paragrafo 5, TUE, di un soggetto di diritto internazionale a un atto di aggressione in violazione dell'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite e, di conseguenza, a una violazione degli obblighi *erga omnes* imposti dal diritto internazionale»²⁸.

portato nel corso di trasmissioni diffuse in televisione e su internet da un organo di informazione interamente finanziato dal bilancio dello Stato russo, potesse essere oggetto di misure restrittive consistenti nel vietare la diffusione delle iniziative di propaganda a favore di una siffatta aggressione».

27. Le misure in particolare si inseriscono in un ampio quadro di sanzioni, che costituiscono una «risposta rapida, unificata, graduale e coordinata, attuata dall'Unione mediante l'adozione di una serie di misure restrittive, al fine ultimo di esercitare la massima pressione sulle autorità russe, affinché queste pongano fine alle iniziative e alle politiche che destabilizzano l'Ucraina nonché all'aggressione militare di tale paese».

28. Cfr. Assemblea generale delle Nazioni Unite, Risoluzione del 2 marzo 2022, «Aggressione contro l'Ucraina» (A/ES-11/L.1). In quest'ultima, considerando che la mancanza di unanimità tra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha deplorato l'aggressione dell'Ucraina commessa dalla Federazione russa in violazione

La quarta condizione richiesta è la proporzionalità. Risultano rilevanti l'accertamento in atti del finanziamento del gruppo editoriale attraverso il bilancio dello Stato russo e l'assenza di elementi idonei a dimostrare indipendenza editoriale e autonomia istituzionale²⁹. Le limitazioni si dimostrano appropriate, cioè idonee a conseguire gli obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione, che, in particolare, sono due: «proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione e preservare l'integrità del dibattito democratico all'interno della società europea, la pace e la sicurezza internazionale»; e «esercitare la massima pressione sulle autorità russe, affinché pongano fine alle loro azioni e politiche che destabilizzano l'Ucraina nonché all'aggressione militare contro tale paese». Altre misure meno restrittive non avrebbero consentito di conseguire i risultati³⁰.

Il Tribunale conclude così per la legittimità delle sanzioni adottate: gli obiettivi della pace e della sicurezza internazionale, cui le misure sono ricondotte, sono destinati a prevalere sulle conseguenze negative, anche notevoli, di tali misure per taluni operatori dell'informazione³¹.

La sentenza applica un metodo di verifica di legittimità di tipo costituzionalistico e raggiunge conclusioni che si inquadrano nella logica della funzione della libertà di informazione, il cui ambito di applicazione non include la disinformazione deliberata a scopo politico o militare, né la propaganda di guerra, vietata anche dal diritto internazionale³².

dell'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite e chiesto che la Federazione russa cessi immediatamente l'uso della forza contro l'Ucraina e immediatamente ritiri completamente e incondizionatamente tutte le sue forze militari dal territorio dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale.

29. Si considera che la ricorrente sia stata artefice di ripetute iniziative di propaganda, prendendo di mira la società civile dell'Unione e dei paesi limitrofi, in particolare nell'intento di giustificare e sostenere l'aggressione nei confronti dell'Ucraina da parte della Federazione russa. Ciò viene dedotto sia dal linguaggio utilizzato nelle trasmissioni, sia dalla narrazione delle operazioni militari come un'azione difensiva legittima della Federazione russa, di fronte alle minacce dei Paesi occidentali, nonché alle provocazioni ucraine. Si evidenzia così una mancanza di equilibrio nell'informazione e dei principi relativi ai «doveri e responsabilità» degli organi di informazione audiovisivi.

30. Ad esempio il divieto di radiodiffusione in taluni paesi dell'Unione o un divieto limitato a talune modalità di radiodiffusione dei programmi o la limitazione a taluni tipi di contenuti, o ancora l'obbligo di apporre un banner o un'avvertenza, «non consentono di raggiungere altrettanto efficacemente gli scopi perseguiti dagli atti impugnati».

31. La risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2023 evidenzia che alcuni operatori satellitari continuano a trasmettere programmi da parte delle emittenti russe nei territori ucraini occupati dalla Russia; ma anche in paesi extraUE. Altri operatori satellitari nazionali, nonché canali nazionali ungheresi, continuano a trasmettere canali televisivi sanzionati; inoltre RT France e RT News sono ancora disponibili online; la propaganda russa è spesso amplificata da vari media internazionali che hanno una notevole diffusione in alcune regioni del mondo.

32. L'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 sottoscritto in

Il diritto di informare è strettamente correlato al diritto di essere informati, come ben assodato nella prospettiva costituzionalistica. Sebbene il parametro di validità utilizzato in questa pronuncia sia il diritto dell'Unione europea, l'unico punto di distanza con il parametro costituzionalistico sembrerebbe essere quello relativo alla riserva di legge, che in ambito nazionale assume un significato differente dalla "previsione di legge" richiesta dall'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali.

La dottrina che ha commentato la decisione ha talora evidenziato un deficit argomentativo nell'utilizzo dell'interesse generale a sostegno dell'esigenza di sicurezza, mentre l'interesse generale al pluralismo informativo avrebbe assunto una posizione di secondo piano. Nel caso di specie, sembra difficile ricondurre al pluralismo informativo la propaganda come emergente nella sentenza. In ogni caso, va considerato che la ricostruzione degli interessi in conflitto viene fatta dal Tribunale UE nella prospettiva del mercato unico, considerando che il divieto di broadcasting implica anzitutto la compressione del diritto di impresa dei destinatari della sanzione. È infatti questo l'interesse processuale individuale del ricorrente, che giustifica l'instaurazione della causa, un elemento non secondario nella costruzione della motivazione della decisione. Emerge da questo angolo di osservazione un carattere strutturale della giurisdizione europea, che sebbene pienamente impegnata nella difesa dei diritti fondamentali riconosciuti nell'ordinamento dell'Unione, è comunque ben distante dalle Corti costituzionali, alle quali non si sostituisce. Il giudice europeo è inserito nel contesto di un ordinamento finalizzato, cioè con competenze attribuite e scopi definiti, tra i quali emerge con significativa evidenza il funzionamento del mercato interno.

Ad ogni modo tre elementi sembrano particolarmente significativi e utili a sgombrare il campo da timori: la decisione appare ancorata ad un'istruttoria che ricostruisce un quadro probatorio in ordine all'attività di disinformazione contestata; la decisione circoscrive con attenzione la portata del *decisum* al caso particolare; infine, la temporaneità e reversibilità della misura, correlata all'invasione armata dell'Ucraina, sono gli elementi che consentono al giudice di accertare la proporzionalità della misura³³.

ambito Onu stabilisce: «1. Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve esser vietata dalla legge. 2. Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge».

33. La decisione del Tribunale del 27 luglio 2022 è stata confermata nelle sue argomentazioni e nel suo esito dalla sentenza del 26 marzo 2025, pronunciata dallo stesso Tribunale nella causa A2B Connect BV e a. contro Consiglio dell'Unione europea, T-307/22. In questo caso i ricorrenti erano tre operatori di servizi internet olandesi, che pur non essendo

5. Il primo passo della strutturale regolazione dell'ecosistema digitale mediante *hard law* ad effetto generale: il Digital Service Act

Il 27 ottobre 2022 è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento e del Consiglio del 19 ottobre relativo a un mercato unico dei servizi digitali³⁴. L'atto modifica, senza sostituirla, la risalente direttiva 2000/31/CE introduttiva di un quadro di regolazione dei servizi digitali. Sulla proposta normativa giacente da tempo in cantiere, l'accordo politico in Consiglio dell'Unione matura l'indomani dell'invasione armata dell'Ucraina, il 14 marzo 2022, nel contesto emergenziale di crisi internazionale che accelera l'adozione della normativa di protezione dell'ecosistema digitale. Non ci si soffermerà qui sul contenuto dell'atto, ampiamente studiato, che introduce l'obbligo di mitigare alcuni rischi sistemici per i gestori privati di piattaforme e motori di ricerca, con riferimento particolare a quelli di grandi dimensioni.³⁵ Si tratta senz'altro di un settore di rilevanza transnazionale e, attraverso questo intervento normativo, si passa da un modello di gestione della rete in autoregolazione da parte dei soggetti privati che forniscono servizi (marketplace, social networks e gate-keepers), ad un modello di co-regolazione, in cui gli operatori dei servizi digitali sono obbligati a mitigare i rischi, collaborando con le autorità pubbliche, nella specie l'UE³⁶.

Per quanto interessa in questa sede, tra i rischi sistemici l'atto annovera: 1) i rischi associati alla diffusione di contenuti illegali, incluso l'incitamento all'odio, che può essere aggravato dall'uso di strumenti di amplificazione del coinvolgimento; 2) i rischi che riguardano i diritti fondamentali tutelati dalla Carta, inclusi la dignità umana, la libertà di espressione e di informazione, la libertà e il pluralismo dei media, il diritto alla privacy, il diritto alla non discriminazione, i diritti dei minori; questi rischi possono sorgere, ad esempio, in relazione alla progettazione dei sistemi algoritmici capaci di oscurare selettivamente espressioni, magari in caso di segnalazione intenzionale massiccia di contenuti da parte di utenti; 3) i rischi che hanno effetti

direttamente colpiti dalle misure sanzionatorie, ritenevano che il blocco dei media russi violasse il loro diritto alla libertà d'impresa, impedendo loro di offrire l'accesso ai contenuti. Sostenevano inoltre che il divieto fosse sproporzionato e lesivo della libertà di espressione degli utenti.

34. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62022TA0125> (consultato il 29 luglio 2025).

35. Rientrano in questa categoria, 22 soggetti tra *social network*, motori di ricerca e marketplace che raggiungono oltre 45 milioni di utenti nel territorio dell'UE.

36. Non si potrà trattare in questa sede un nodo critico sul fenomeno della "overmoderation" algoritmica, che potrebbe determinare limitazioni indirette della libertà di espressione. Gli algoritmi che filtrano contenuti rischiano di esercitare una censura selettiva invisibile e de-responsabilizzata e opache.

negativi reali o prevedibili sui processi democratici, sul dibattito civico e sui processi elettorali, nonché sulla sicurezza pubblica;³⁷ 4) i rischi che impattano sulla tutela della salute pubblica, ad esempio in conseguenza di campagne di disinformazione coordinate o di interfacce che possono stimolare le dipendenze comportamentali. Tali rischi, considerati in una prospettiva precauzionale, possono sorgere in conseguenza della creazione di account falsi o dell'uso di bot, che hanno la capacità di condurre a rapida e ampia diffusione pubblica di contenuti che contribuiscono alle campagne di disinformazione. L'art. 35 dell'atto indica il tipo di misure da adottare per l'attenuazione di questi rischi, consistenti ad esempio nell'adeguamento del design, degli algoritmi, delle procedure interne di moderazione e segnalazione, etc. L'art. 36 introduce un meccanismo di risposta alle crisi, cioè a situazioni di grave minaccia per la sicurezza e la salute pubbliche, come conflitti armati o atti di terrorismo, catastrofi naturali quali terremoti e uragani e pandemie.

Si tratta di elementi normativi che, sia in regime ordinario, sia in condizione di eccezionalità, intervengono a plasmare lo spazio pubblico e le dinamiche di interazione sociale nell'ecosistema online, con l'obiettivo di neutralizzare alcune interferenze. Il terreno è estremamente delicato in termini di garanzia dei diritti fondamentali: anche la selezione delle interferenze da neutralizzare è un elemento di innovazione sistemica del paradigma, osservandolo nell'ottica delle limitazioni legittime della libertà di espressione, tradizionalmente ancorate al bilanciamento tra diritti fondamentali e al sistema di garanzia costituzionale.

La base giuridica dell'atto normativo è l'art. 114 TFUE, uno dei più tradizionali meccanismi di espansione delle competenze UE. L'Unione rileva la necessità di un'armonizzazione delle normative nazionali (troppo disparate, oppure assenti) in materia di obblighi di diligenza per i prestatori di servizi intermediari per quanto riguarda il modo in cui dovrebbero contrastare i contenuti illegali, la disinformazione online e altri rischi per la società. Le condizioni per la prestazione di questi servizi in tutto il mercato interno dovrebbero essere armonizzate, secondo l'UE, «in modo da offrire alle imprese accesso a nuovi mercati e opportunità di sfruttare i vantaggi del mercato interno, consentendo nel contempo ai consumatori e agli altri destinatari dei servizi di disporre di una scelta più ampia». Sono dunque le esigenze del mercato interno a giustificare un'espansione delle competenze UE nella direzione di una europeizzazione delle regole di internet, che investono il campo della libertà di espressione e di informazione.

37. Cfr. considerando 82 e art. 34, 1, lett. c del regolamento in commento.

Anche la necessità di fornire una base di legittimazione forte a decisioni di questa natura, evidenzia l'opportunità della costruzione di una dimensione più politica dell'UE, benché in questo caso la competenza attivata, *ex art.* 114 TFUE, garantisca la partecipazione del Parlamento europeo alla fase decisionale e della Corte di giustizia in ordine al corretto esercizio del titolo di competenza e al rispetto dei diritti fondamentali protetti in sede europea.

Gli strumenti di *hard law* iniziano dunque ad essere adottati in questo settore materiale, ma non sostituiscono ancora integralmente quelli di *soft law*. In occasione delle consultazioni elettorali europee del 2024, la Commissione ha pubblicato Linee guida per l'attenuazione dei rischi sistemici online in occasione di elezioni³⁸ con l'obiettivo di preservare l'integrità delle elezioni. Nel quadro delle azioni di supporto ai grandi operatori online, affinché questi possano garantire la *compliance* con l'art. 35 in riferimento ai rischi nei processi elettorali, gli orientamenti pubblicati raccomandano specifiche misure di mitigazione e le migliori pratiche da attuare prima, durante e dopo gli eventi elettorali³⁹.

In applicazione del DSA, la Commissione ha avviato per la prima volta nel 2024 due procedimenti formali contro le piattaforme digitali X (comunicazione IP/24/3761) e TikTok (comunicazione IP/24/6487). Sono seguiti ulteriori procedimenti aperti verso Aliexpress e Meta. Le contestazioni ri-

38. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidelines-providers-vlops-and-vloses-mitigation-systemic-risks-electoral-processes> (consultato il 29 luglio 2025).

39. Ad esempio per: 1) rafforzare i processi interni, promuovere informazioni ufficiali sui processi elettorali, attuare iniziative di alfabetizzazione mediatica e adattare i sistemi di raccomandazione per responsabilizzare gli utenti e ridurre la monetizzazione e la viralità dei contenuti che minacciano l'integrità dei processi elettorali. Inoltre, la pubblicità politica dovrebbe essere chiaramente etichettata come tale, in previsione del nuovo regolamento relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica; 2) adottare misure di mitigazione specifiche legate all'IA generativa, ad esempio etichettando chiaramente i contenuti generati dall'IA (come i *deepfake*); 3) cooperare con le autorità nazionali e dell'UE, gli esperti indipendenti e le organizzazioni della società civile per promuovere uno scambio efficiente di informazioni prima, durante e dopo le elezioni e facilitare l'uso di misure di attenuazione adeguate, anche nei settori della manipolazione delle informazioni e delle ingerenze da parte di attori stranieri, della disinformazione e della cybersicurezza; 4) adottare misure specifiche, compreso un meccanismo di risposta agli incidenti, durante un periodo elettorale per ridurre l'impatto degli incidenti che potrebbero avere un effetto significativo sull'esito delle elezioni o sull'affluenza alle urne; 5) Valutare l'efficacia delle misure attraverso revisioni post-elettorali. Le piattaforme online di dimensioni molto grandi e i motori di ricerca dovrebbero pubblicare una versione non riservata di tali documenti di revisione post-elettorale, offrendo l'opportunità di un riscontro pubblico sulle misure di attenuazione dei rischi messe in atto. Gli orientamenti comprendono misure specifiche in vista delle prossime elezioni europee e incoraggiano una stretta cooperazione con la task force dell'Osservatorio europeo dei media digitali (EDMO) per le elezioni europee del 2024.

guardano opacità pubblicitaria, limitazioni all'accesso ai dati e mancanza di mitigazione dei rischi.

6. Il Pacchetto sulla democrazia e il regolamento sulla pubblicità politica: il cantiere aperto sull'armonizzazione della legislazione elettorale di contorno

Sempre in occasione delle elezioni europee 2024, il 12 dicembre 2023, la Commissione UE ha presentato il pacchetto sulla democrazia⁴⁰. Il pacchetto include una proposta di direttiva, che stabilisce requisiti armonizzati nel mercato interno sulla trasparenza della rappresentanza di interessi esercitata per conto di Paesi terzi⁴¹ (sempre con la base giuridica costituita dall'art. 114 TFUE), oltre a due atti non vincolati: la raccomandazione sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche (di tutti i livelli territoriali) e la raccomandazione relativa a processi elettorali inclusivi e resilienti nell'Unione e al rafforzamento della natura europea e dell'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo. La Commissione intende con questi strumenti fronteggiare alcune sfide per la democrazia nel contesto di sviluppo delle nuove tecnologie, emerse nelle indagini condotte sia in ambito parlamentare europeo, sia attraverso il lavoro del SEAE. Le maggiori criticità considerate sono l'inquinamento del discorso democratico da parte di propaganda online condotta da soggetti esteri⁴², il ricorso a tecniche di micro-targeting nella pubblicità politica e l'impiego dell'intelligenza artificiale nelle campagne elettorali online. La Commissione considera strumenti di riduzione dei rischi di ingerenza e strumenti per la promozione dell'affluenza elettorale.

La proposta di direttiva⁴³, che nel momento in cui si scrive è in prima

40. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_6453 (consultato il 29 luglio 2025).

41. Proposta presentata dalla Commissione di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2023, che stabilisce requisiti armonizzati nel mercato interno sulla trasparenza della rappresentanza d'interessi esercitata per conto di paesi terzi e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 (COM(2023) 637). Nel momento in cui si scrive, l'atto è all'esame di prima lettura del Consiglio: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_10805_2024_INIT (consultato il 29 luglio 2025).

42. L'obiettivo di questo pacchetto è affrontare la minaccia delle ingerenze straniere, ritenute dalla maggioranza dei cittadini europei una priorità da considerare (Eurobarometro, 6 dicembre 2023, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2971>, consultato il 29 luglio 2025).

43. Proposta della Commissione di direttiva che stabilisce requisiti armonizzati nel mercato interno sulla trasparenza della rappresentanza d'interessi esercitata per conto di paesi terzi (COM(2023) 637).

lettura in Consiglio, intende migliorare la trasparenza delle attività di rappresentanza di interessi per conto di Paesi terzi finalizzate a influenzare lo spazio democratico. Gli obiettivi perseguiti sono garantire il corretto funzionamento del mercato interno delle attività di rappresentanza e contribuire alla trasparenza e all'integrità dei processi decisionali degli Stati membri e dell'Unione per quanto riguarda l'ingerenza di Paesi terzi, nonché alla fiducia che il pubblico vi ripone⁴⁴. La direttiva proposta, ove non intervenissero emendamenti, imporrebbe un'armonizzazione completa, il che significa che gli Stati membri, per le attività rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva, non potrebbero mantenere o introdurre obblighi di trasparenza che divergano da quelli previsti dalla nuova disciplina⁴⁵. Con questo pacchetto, l'UE ha aperto di fatto un cantiere di lavoro sui processi elettorali, investendo non solo le elezioni europee, ma anche le consultazioni in ambito nazionale e locale, sulla base dell'art. 114 TFUE.

È probabilmente il Regolamento sulla pubblicità politica⁴⁶ approvato dal Parlamento europeo nel febbraio del 2024 a costituire il passo normativo destinato a modificare più sensibilmente i confini effettivi delle competenze, tracciati sinora tra Unione europea e Stato nazionale in materia di normativa elettorale di contorno. Il Regolamento pone standard comuni per l'integrità delle campagne elettorali online e non solo, che entreranno nell'ordinamento di tutti gli Stati membri, con riferimento non soltanto alle elezioni per il Parlamento europeo, ma anche ad elezioni nazionali e locali. La fonte prescelta, il regolamento, non lascia margini discrezionali agli Stati, che, per espressa previsione del Considerando 12, non potranno adottare o mantenere non solo un differente standard, ma neppure uno standard più rigoroso. Per la prima volta si crea così un *framework* regolatorio di *hard law* a carattere generale di livello europeo, che si inserisce pienamente nelle dinamiche pre-elettorali anche puramente interne, come nel caso delle consultazioni nazionali o locali. Per quanto concerne le elezioni europee, viene ampiamente superato il confine tracciato dall'Atto elettorale del 1976, che

44 Cfr. il dossier del servizio studi della camera dei deputati del febbraio 2024: <http://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ES053.pdf> (consultato il 29 luglio 2025).

45. Tra le varie misure, la proposta impone agli Stati membri di creare e tenere registri nazionali che garantiscano la trasparenza delle attività di rappresentanza d'interessi svolte da determinati soggetti e di designare le autorità responsabili di tali registri; designare autorità di controllo incaricate di vigilare sul rispetto degli obblighi stabiliti dalla direttiva e di farli eseguire; scambiare informazioni con le autorità di controllo di altri Stati membri e con la Commissione.

46. Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/900/oj/eng> (consultato il 29 luglio 2025). Cfr. E. Caterina, *Verso una normativa europea sulle campagne elettorali? Il Regolamento UE sulla pubblicità politica e la sua problematica attuazione*, in questo volume.

si limitava ad indicare minimi requisiti di omogeneità in materia di legislazione elettorale per il Parlamento europeo. Alla luce della novità normativa, il legislatore nazionale dovrà porsi la sfida di integrare gli standard europei nel diritto nazionale, favorendo la creazione di un ambiente (anche digitale) aperto al confronto tra parti politiche, competitivo ed equo secondo il modello definito dal legislatore europeo⁴⁷.

Una prima questione, certamente problematica dal punto di vista giuridico, è la definizione di pubblicità politica, che circoscrive l'ambito di applicazione oggettivo del regolamento. Ai sensi di questo atto, si intende per pubblicità la preparazione, la collocazione, la promozione, la pubblicazione, la consegna o la diffusione di messaggi. Tale pubblicità è politica se è "di, a favore o per conto di attori politici", salvo che il messaggio sia di natura meramente privata o commerciale. Ugualmente, è pubblicità politica il messaggio che possa (o miri a) influenzare il comportamento di voto, l'esito di un'elezione o referendum, un processo legislativo o regolamentare, a livello dell'UE, nazionale, regionale o locale. Si tratta dunque di una nozione assai ampia, ancorata a valutazioni di tipo sostanziale, di non facile predeterminazione astratta. Il nuovo regolamento riguarderà la pubblicità politica normalmente fornita dietro pagamento⁴⁸.

La nuova disciplina impone una limitazione rigorosa dell'uso di tecniche di targeting e di consegna dei messaggi pubblicitari, sinora praticate utilizzando algoritmi. In concreto, l'uso dei dati personali per il targeting della pubblicità politica online sarà consentito agli operatori, solo se i dati sono raccolti presso l'interessato e solo se quest'ultimo ha espresso separatamente e in modo esplicito il suo consenso al loro utilizzo a fini di pubblicità politica. È sempre vietata la profilazione mediante il ricorso a precise categorie di dati personali, come i dati che rivelano l'origine razziale o etnica o le opinioni politiche. È inoltre vietato prestare servizi pubblicitari agli sponsor di Paesi terzi tre mesi prima di un'elezione o di un referendum, mantenendo nel contempo norme nazionali più rigorose, ove opportuno. Sul fronte della trasparenza, la Commissione dovrebbe istituire un registro pubblico europeo dei messaggi di pubblicità politica online, al fine di raccogliere e rendere pubblicamente disponibili le informazioni su tutti i messaggi pubblicitari veicolati dalla rete.

47. Il regolamento intende fare in modo che i cittadini riconoscano facilmente i messaggi di pubblicità politica comprendendo agevolmente chi ne sia l'autore e sappiano se hanno ricevuto un messaggio pubblicitario mirato sulla base del tracciamento dei loro interessi, ponendoli così in condizioni di maggiore consapevolezza per maturare una scelta informata. Comunicato stampa <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/11/07/transparency-and-targeting-of-political-advertising-eu-co-legislators-strike-deal-on-new-regulation/> (consultato il 29 luglio 2025).

48. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento le opinioni politiche e altri contenuti sotto responsabilità editoriale, come pure le opinioni espresse a titolo personale.

I co-legislatori dell'UE hanno convenuto che le nuove norme si applicheranno 18 mesi dopo la loro entrata in vigore. Tuttavia, le definizioni e la cosiddetta clausola di non discriminazione, che stabilisce che i servizi non possono essere limitati solo in base al luogo di residenza o di stabilimento dello sponsor della pubblicità politica, sono state applicate immediatamente, dunque anche alle elezioni del Parlamento europeo del 2024. Queste ultime sono state ancora in gran parte regolate da strumenti di soft law ai quali gli operatori del mercato digitale hanno spontaneamente aderito.

In questo caso, le basi giuridiche che giustificano l'attivazione della competenza UE sono due: l'art. 16 TFUE, relativo alla competenza dell'Unione a stabilire norme sulla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, nonché da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione e le norme relative alla libera circolazione di tali dati; e l'art. 114 TFUE, fondativo della competenza a ravvicinare le legislazioni che hanno per oggetto instaurazione e funzionamento del mercato interno.

La comune disciplina della pubblicità politica – imposta attraverso un regolamento – è giustificata in funzione di gestione di un problema di funzionamento del mercato interno: il quadro regolatorio è attualmente eterogeneo, a detrimento della certezza del diritto per i prestatori di servizi di pubblicità politica, della libera circolazione dei servizi connessi e della concorrenza⁴⁹. In siffatto contesto,

è probabile che i prestatori di servizi di pubblicità politica potrebbero essere dissuasi dall'offrire i loro servizi in situazioni transfrontaliere. Questo discorso vale soprattutto per le microimprese e le piccole e medie imprese che spesso non dispongono di risorse adeguate per assorbire o trasferire gli elevati costi di conformità connessi alla preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione di pubblicità politica in più Stati membri. Ne consegue una disponibilità di servizi limitata e un freno alla possibilità dei prestatori di servizi di innovare e offrire campagne multimediali e multinazionali sul mercato interno⁵⁰.

49. V. Considerando 10.

50. Così il Considerando 11. Cfr. anche il Considerando 112 sulla sussidiarietà e proporzionalità dell'intervento: «Poiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire contribuire al corretto funzionamento del mercato interno della pubblicità politica e servizi connessi e stabilire norme sull'uso delle tecniche di targeting e delle tecniche di consegna del messaggio pubblicitario ai fini della pubblicazione e diffusione di messaggi di pubblicità politica, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

Nell'ottica sovranazionale, l'esercizio della competenza in materia di pubblicità politica è giustificato da esigenze di funzionamento del mercato interno e ciò assorbe ogni altro aspetto: in particolare, non rileva che la normativa investa i presupposti di funzionamento della vita democratica anche dei livelli nazionale e locale e anche con riferimento a diritti fondamentali politici (ampiamente intesi) e con impatto indiretto sulla disciplina del finanziamento dei partiti nazionali.

Critiche all'utilizzo di questa base giuridica e del tipo di fonte – un regolamento – che non lascia discrezionalità agli Stati, sono emerse in diversi pareri resi dai Parlamenti nazionali⁵¹. Si tratta di un ambito materiale a questo punto almeno parzialmente condotto nella sfera delle competenze UE, in forza della *vis attractiva* dell'art. 114 TFUE, portato alle sue più ampie conseguenze. Anche in questo caso, gioca un ruolo «il fenomeno delle interferenze elettorali da parte di determinate entità di paesi terzi o determinati cittadini di paesi terzi, che possono fungere da sponsor di pubblicità politica nell'Unione», che viene considerato «una grave minaccia per la democrazia, un valore comune dell'Unione la cui garanzia è di fondamentale importanza per l'Unione e i suoi Stati membri»⁵².

7. Libertà dei media nel radar del legislatore europeo

Sempre nei mesi immediatamente precedenti alla consultazione elettorale europea del 2024, il 13 marzo il Parlamento europeo ha approvato il Media Freedom Act. Il regolamento⁵³ è entrato in vigore il 7 maggio 2024, salvo alcune parti pienamente operative da un momento successivo⁵⁴. Anche in questo caso si tratta di norme di armonizzazione ai sensi dell'art. 114 TFUE, adottate sulla scorta dei diffusi fenomeni di disinformazione, ma anche della mancanza di trasparenza sulla proprietà dei media e della crescente pressione di alcuni governi degli Stati membri sulle attività dei giornalisti⁵⁵. Secondo il considerando 76, il primo obiettivo del regolamen-

51. V. E. Caterina, *Verso il nuovo regolamento Ue in materia di pubblicità politica: mercato delle idee o della propaganda?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2024, pp. 207-209.

52. Considerando 19.

53. Regolamento (UE) 2024/1083.

54. Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media).

55. Cfr. G.E. Vigevari, *Il Regolamento europeo sulla libertà dei media: un passo verso un servizio pubblico indipendente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2024, pp. 741-743. Anche questo atto, come altri tra quelli menzionati, risponde alle richieste espresse nelle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa: in particolare, introdurre una legislazione che affronti le

to è «garantire il corretto funzionamento del mercato interno dei servizi di media». In ordine al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE, si specifica che l'obiettivo non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, «in quanto questi non possono avere o potrebbero non avere incentivi per conseguire l'armonizzazione e la cooperazione necessarie agendo da soli». «A motivo della natura sempre più digitale e transfrontaliera della produzione, della distribuzione e del consumo dei contenuti mediatici, nonché del ruolo unico dei servizi di media, [esso] può essere conseguito meglio a livello di Unione».

Un primo fronte di protezione della libertà di stampa è tradizionalmente costituzionalistico e riguarda i poteri pubblici. Si collocano in questo quadro il divieto di atti come arresti, sanzioni, perquisizioni, ma anche il divieto di uso di software di sorveglianza intrusivi installati sui dispositivi elettronici e altri metodi coercitivi, utilizzati contro giornalisti e responsabili editoriali, anche al fine di intercettare le loro fonti. La formulazione di compromesso raggiunta non esclude in termini assoluti l'utilizzo di spyware, ma lo consente in ipotesi circoscritte di reati gravi e con la tradizionale garanzia della riserva di giurisdizione. La protezione legale dell'indipendenza dei mezzi di informazione pubblici, rispetto alla strumentalizzazione politica, viene perseguita imponendo una selezione trasparente e non discriminatoria di dirigenti e componenti dei consigli di amministrazione, nonché la durata del mandato e il divieto di licenziamento. Ugualmente cruciale è l'assegnazione dei finanziamenti che deve essere trasparente e non discriminatoria.

Un secondo fronte di protezione, anche questo conosciuto nel contesto costituzionale, concerne i poteri economici e politici. Si fa fronte in termini di obblighi di trasparenza: tutte le testate giornalistiche saranno tenute a pubblicare informazioni sui proprietari in una banca dati nazionale e a indicare se sono direttamente o indirettamente di proprietà dello Stato. Misure di trasparenza riguarderanno anche i fondi derivanti da pubblicità statale e il sostegno finanziario pubblico, anche nel caso di finanziamento ad opera di Paesi terzi.

Da un terzo punto di vista, vengono intercettati i nuovi rischi della rete: le piattaforme web che intendono adottare misure di limitazione o rimozione dei contenuti mediatici indipendenti dovranno informare gli interessati, aprendo una finestra temporale, sia pure breve, di contraddittorio (24 ore);

minacce all'indipendenza dei media e applichi le norme dell'UE in materia di concorrenza nel settore dei media, al fine di prevenire i grandi monopoli mediatici, nonché di garantire il pluralismo e l'indipendenza dei media da indebite interferenze politiche, aziendali e/o straniere (proposte 27(1), (2)); contrastare la disinformazione attraverso una legislazione e linee guida per le piattaforme online e le società di social media (33(5)); e difendere e sostenere media liberi, pluralistici e indipendenti e garantire la protezione dei giornalisti (37(4)).

una volta trascorso questo tempo, potranno decidere se limitare o rimuovere i contenuti che non rispettino le condizioni imposte. I media potranno presentare ricorso presso un organismo per la risoluzione extragiudiziale delle controversie e richiedere il parere del comitato europeo per i servizi di media.

8. Il regolamento sull'intelligenza artificiale

Il Regolamento sull'intelligenza artificiale (AI Act)⁵⁶, adottato dall'Unione Europea nel marzo 2024, costituisce il primo tentativo organico, a livello sovranazionale, di disciplinare in modo sistematico lo sviluppo, la commercializzazione e l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale⁵⁷. Fondato su una classificazione dei sistemi secondo una logica di rischio tecnico, ovverosia fondata sul principio di precauzione, il regolamento impone obblighi giuridici crescenti a seconda della pericolosità presunta dell'applicazione, fino al divieto assoluto per taluni usi considerati inaccettabili. Sebbene orientato alla protezione dei diritti fondamentali e alla promozione della competitività europea, l'AI Act si colloca in un contesto in cui l'intelligenza artificiale è sempre più centrale nelle dinamiche di influenza informativa, interferenza cognitiva e destabilizzazione epistemica, in particolare all'interno delle operazioni di manipolazione informativa straniera, classificate sotto l'etichetta FIMI. In questo contesto, l'IA rappresenta un'infrastruttura capace di trasformare in profondità le condizioni di produzione, circola-

56. Regolamento UE n. 2024/1689 del P.E. e del Cons., del 13-6-2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti CE n. 300/2008, UE n. 167/2013, UE n. 168/2013, UE n. 2018/858, UE n. 2018/1139 e UE n. 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, UE n. 2016/797 e UE n. 2020/1828.

57. Cfr., tra i più recenti contributi di approfondimento che, assumendo una prospettiva riflessiva, evidenziano il bisogno di un riequilibrio tra logica di mercato e tutela dei diritti fondamentali, e sollecitano una maggiore coerenza sistemica, O. Pollicino, F. Donati, G. Finocchiaro, F. Paolucci (a cura di), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2025; C. Casonato, *L'intelligenza artificiale fra pubblico e privato: una sfida per il costituzionalismo (e per i costituzionalisti)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale*, n. 1, 2025, pp. 5-13; A. Spaziani, *Il modello europeo di gestione delle crisi alla luce del Digital Services Act e dell'AI Act*, in *DPCE Online*, n. 2, 2025; R. Palladino, *L'approccio europeo al contrasto alla disinformazione digitale e alla protezione dei valori democratici: quale contributo dell'AI Act?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2025; A. Stiano, *La «corsa» alla regolamentazione dell'intelligenza artificiale: una riflessione in chiave comparata*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale*, n. 1, 2025, pp. 97-115; F. Donati, *La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025; O. Pollicino, P. Dunn, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Egea, 2024.

zione e ricezione dell'informazione pubblica, agendo come amplificatore e vettore strategico di campagne manipolative, anche su scala transnazionale.

Il legame tra IA e FIMI è ormai evidente sotto diversi profili. In primo luogo, l'automazione consente la generazione massiva e scalabile di contenuti falsi, fuorvianti o decontestualizzati, attraverso modelli linguistici generativi, bot autonomi, tecniche di deepfake e sistemi di amplificazione automatica, riducendo drasticamente i costi operativi e rendendo l'ingerenza informativa molto più efficiente. In secondo luogo, la possibilità di profilazione predittiva e microtargeting, attraverso l'analisi dei comportamenti digitali e delle preferenze implicite, permette a operatori statali o parastatali di indirizzare contenuti manipolativi verso gruppi specifici, sfruttando vulnerabilità cognitive e segmentazioni socio-politiche a fini divisivi. In terzo luogo, l'opacità delle tecnologie impiegate, unita alla frammentazione della responsabilità tra fornitori tecnologici, piattaforme e attori informativi, garantisce la possibilità sistemica di negare responsabilità, che rende difficilmente riconoscibili le operazioni di interferenza, soprattutto quando esse si fondano su algoritmi adattivi e personalizzati. L'intelligenza artificiale diviene così il veicolo di una forma di manipolazione fondata su strategie persuasive invisibili e pervasive.

Tuttavia, l'AI Act non affronta in modo strutturale il nesso tra IA e manipolazione informativa. Pur vietando alcune applicazioni esplicitamente manipolative, come l'influenza subliminale o il *social scoring* (consistente in un sistema automatizzato che assegna a individui o gruppi un punteggio basato sui loro comportamenti al fine di misurare un valore e classificare), il regolamento si concentra prevalentemente su meccanismi formali di trasparenza e conformità tecnica, come l'etichettatura, la documentazione, la tracciabilità e l'*accountability ex ante*. Si tratta di misure orientate a una concezione della sicurezza come affidabilità procedurale, che tralascia le forme più sottili e sistemiche di influenza cognitiva, agite attraverso le infrastrutture algoritmiche delle piattaforme e i modelli di raccomandazione personalizzata. Il regolamento tende così a ignorare che ogni sistema di IA è anche un prodotto di scelte politiche, culturali ed epistemiche, che ne condizionano l'impatto sull'ambiente informativo. La logica ingegneristica e funzionale che ispira l'intero impianto normativo contribuisce a depoliticizzare la tecnologia, oscurando le strutture di potere incorporate negli algoritmi e legittimando, sotto la veste della neutralità tecnica, dispositivi potenzialmente lesivi della libertà cognitiva e dell'autonomia individuale. Inoltre, le ampie deroghe previste per finalità di sicurezza nazionale o ordine pubblico rischiano di istituzionalizzare forme di sorveglianza algoritmica che, sebbene presentate come strumenti difensivi, potrebbero favorire pratiche intrusive di controllo informativo, sovrapponendosi in parte alle medesime tecniche utilizzate

in contesti autoritari o nelle stesse operazioni di FIMI. L'eccezionale ammissibilità di sistemi di valutazione automatizzata, riconoscimento facciale e monitoraggio predittivo per finalità preventive, anche laddove giustificate da esigenze di contrasto alla disinformazione, può normalizzare una logica di governo che incide sull'ecosistema informativo democratico. In assenza di un adeguato controllo costituzionale del bilanciamento delle misure, il rischio è che la lotta alla manipolazione esterna si trasformi in un'occasione per consolidare forme interne di gestione discrezionale della legittimità discorsiva e della reputazione digitale.

L'attenzione dedicata dal regolamento ai fenomeni di IA generativa e ai deepfake appare inoltre concentrata su aspetti visibili e tracciabili, come la marcatura dei contenuti o le notifiche all'utente, ma trascura le dinamiche più profonde e invisibili di orientamento del comportamento online, che sono invece centrali nelle operazioni di FIMI. Il carattere sistemico e cumulativo dell'influenza informativa, l'uso di tecniche di framing, polarizzazione e manipolazione del contesto semantico restano al di fuori dello sguardo regolatorio, che preferisce concentrarsi su forme esternalizzate e puntualizzabili di rischio. Ciò contribuisce a ridurre l'efficacia dell'intervento normativo proprio nei confronti degli attori strategici capaci di operare attraverso infrastrutture complesse, network ibridi e reti informative opache.

A ciò si aggiunge che il modello di compliance delineato dall'AI Act è calibrato su attori tecnologicamente e finanziariamente strutturati, dotati delle risorse per sostenere audit, valutazioni di impatto, gestione documentale e aggiornamento normativo continuo. Start-up, laboratori indipendenti, attori civici e accademici si trovano in una posizione di svantaggio sistemico, che potrebbe consolidare ulteriormente la concentrazione del potere informativo nelle mani di pochi fornitori globali. Questa asimmetria diventa ancora più rilevante quando si considera che molti degli attori capaci di resistere alle interferenze informative e di costruire contro-narrazioni resilienti sono proprio quelli esclusi, di fatto, dalle condizioni materiali di accesso e adeguamento previste dal regolamento.

Infine, l'AI Act non affronta la dimensione materiale e geopolitica dell'ecosistema IA, ignorando il costo ecologico della produzione e del funzionamento dei modelli su larga scala, l'impatto delle catene estrattive che ne alimentano l'infrastruttura, e lo sfruttamento del lavoro cognitivo invisibile necessario all'addestramento e al controllo dei sistemi. Trattare l'intelligenza artificiale come una risorsa immateriale da rendere "etica" o "affidabile" senza interrogarne le condizioni di possibilità materiali e le implicazioni geopolitiche significa disarticolare il problema della manipolazione informativa dal suo radicamento. In questo modo, il regolamento rischia di rafforzare un modello di governance digitale orientato alla protezione degli interessi

industriali e degli equilibri economici dominanti, più che alla promozione di un ecosistema informativo democratico, pluralista e equo.

In conclusione, se l'AI Act rappresenta un passo importante nella costruzione di un diritto europeo dell'intelligenza artificiale, esso appare ancora uno strumento molto critico nel fronteggiare le sfide poste dalle operazioni di manipolazione e interferenza informativa contemporanea, soprattutto laddove esse si radicano nella struttura stessa delle tecnologie regolamentate. Occorre allora uno sguardo costituzionale più profondo, capace di interrogare l'IA non solo come oggetto tecnico, ma come spazio di conflitto politico, in cui si giocano le condizioni della cittadinanza democratica e della sovranità popolare delle società europee.

9. Osservazioni conclusive

Le strategie europee contro la manipolazione informativa straniera segnalano una trasformazione silenziosa del paradigma su cui si è storicamente fondato il rapporto tra diritto, informazione e sovranità. Non siamo più nella stagione in cui la libertà di espressione veniva concepita come uno spazio da preservare dall'ingerenza del potere pubblico: anche altri (reali o potenziali) "nemici" pongono l'informazione plurale e il libero consenso da essa generato al centro di un bersaglio di attacco. Questo cambiamento determina una modifica della ratio legis nell'approccio della regolazione: dall'idea di una sfera pubblica "neutrale", in cui il pluralismo è l'interesse essenziale da proteggere, emerge l'idea della costruzione di un ambiente comunicativo regolato e architettonicamente progettato, secondo finalità esplicite di sicurezza, trasparenza, integrità, aprendo così un'enorme questione costituzionale. Il diritto europeo, in questo passaggio, assume un ruolo inedito di ingegnere che interviene a modellare lo spazio di formazione dell'opinione pubblica, con poteri normativi estesi. L'innovazione non riguarda i contenuti, ma le forme del potere: la regolazione dell'informazione diventa un ambito in cui si esercita una sovranità ultra-statuale, troppo spesso solo tecnocraticamente fondata e legittimata attraverso una interpretazione estensiva delle competenze attribuite fondata sugli argomenti della necessità e urgenza e della precauzione.

È questa un'evoluzione che ridefinisce i confini tradizionali del costituzionalismo europeo, mettendo in discussione l'adeguatezza delle sue categorie classiche – riserva di legge, bilanciamento, proporzionalità – nel contesto di un ecosistema digitale dove le dinamiche informative non sono più solo discorsive, ma computazionali, algoritmiche, opache. Il tratto forse più innovativo – e meno esplorato – di questa trasformazione è che l'UE non

interviene più soltanto per proteggere i cittadini dalle manipolazioni altrui, ma potenzialmente assume il compito di orientare i meccanismi attraverso cui le informazioni vengono prodotte, distribuite, recepite. Il legislatore europeo entra così nel cuore delle infrastrutture cognitive. È un cambio di scala che pone nuove domande sulla natura della democrazia digitale: al di là del caso FIMI, che appare poco problematico nella sua sostanza, in termini generali chi decide cosa è disinformazione? secondo quali metriche? con quali margini di contestazione? In questo scenario, l'informazione rischia di cessare di essere la "pietra angolare" dell'ordinamento democratico per diventare oggetto diretto di governo. In assenza di un controllo costituzionale pienamente maturo a livello sovranazionale, il rischio è che la lotta alla disinformazione possa normalizzare nuove forme di selezione preventiva del pensiero legittimo, con effetti duraturi sull'equilibrio tra libertà e autorità.

Bibliografia

- AGCOM, *Linee-guida volte a garantire il rispetto delle disposizioni del Testo unico da parte degli influencer e istituzione di un apposito tavolo tecnico* (Allegato A, delibera n. 7/24/CONS), 2024.
- E. Albanesi, *Le Linee-guida dell'Agcom sugli influencer nella prospettiva dell'attività di informazione e del costituzionalismo digitale*, in *Rivista italiana di Diritto e Informatica*, n. 1, 2024.
- J. Alberti, *Verso l'adesione dell'Ue alla Cedu? L'ampliamento della giurisdizione in ambito PESC*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2024.
- A. Ali, *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla "guerra economica" nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2022.
- A.M. Amoroso, *Il contributo delle misure restrittive UE contro la Russia allo sviluppo del diritto internazionale delle sanzioni*, in *Diritti comparati*, 31 maggio 2022.
- B. Baade, *EU Sanctions Against Propaganda for War – Reflections on the General Court's Judgment in Case T-125/22 (RT France) (May 2, 2023)*, in *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, forthcoming, <https://ssrn.com/abstract=4436427> (consultato il 29 luglio 2025).
- B. Baade, *The EU's 'Ban' of RT and Sputnik*, *Verfassungsblog* 8 March 2022, <https://verfassungsblog.de/the-eus-ban-of-rt-and-sputnik/> (consultato il 29 luglio 2025).
- E. Bettinelli, *Par condicio. Regole, opinioni, fatti*, Einaudi, 1995.
- F. Bilancia, *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in Aa.Vv., *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Editoriale Scientifica, 2013.
- A. Biscaldi, V. Matera, *La costruzione della soggettività all'epoca dei social*, in *Rivista di antropologia contemporanea*, n. 1, 2022.

- S. Blockmans, C. Hillion, P. Vimont, *From Self-Doubt to Self-Assurance: The European External Action Service as the Indispensable Support for a Geopolitical EU*, January 29, 2021, CEPS Task Force Report 2021, <https://ssrn.com/abstract=3805613> (consultato il 29 luglio 2025).
- N. Bobbio, *Quale democrazia?*, Morcelliana, 2009.
- F.J. Cabrera Blázquez, *The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik*, in *European Audiovisual Observatory*, 2022.
- M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I tematici. Potere e Costituzione*, vol. V, Giuffrè, 2021.
- C. Casonato, *L'intelligenza artificiale fra pubblico e privato: una sfida per il costituzionalismo (e per i costituzionalisti)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, *Rivista trimestrale*, n. 1, 2025.
- E. Caterina, *Verso il nuovo regolamento Ue in materia di pubblicità politica: mercato delle idee o della propaganda?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2024.
- G. Colocrese, *Il dialogo tra la Corte costituzionale della Romania e la Commissione europea nel contrasto alla disinformazione elettorale online*, in *NAD. Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, V. 7, n. 1, 2025.
- G.L. Conti, *Il condizionamento dell'opinione pubblica in campo politico ed economico*, bozza per la discussione al Convegno annuale dell'AIC "La libertà di manifestazione del pensiero", reperibile sul sito dell'Associazione.
- A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019.
- M. De Cock Buning et al., *A multi-dimensional approach to disinformation. Final Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2018.
- B. De Witte, *Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations?*, in M. Cremona, B. De Witte (eds.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, 2008.
- C. Di Turi, *Il conflitto in Ucraina e la "propaganda di guerra" della Federazione russa: quali reazioni da parte dell'Unione europea?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022.
- F. Donati, *La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025.
- K. Doyle, T. Desta, *An Analysis of Common Security and Defence Policy's (CSDP) Strategic Communication (StratCom)*, in *Journal of Politics and Law*, vol. 14, n. 2, 2021.
- P. Dunn, *Il contrasto europeo alla disinformazione nel contesto della guerra in Ucraina: riflessioni a margine del caso RT France*, in *MediaLaws*, n. 1, 2023.
- L. Fabiano, *Le potenzialità manipolative della democrazia digitale fra interessi pubblici e poteri privati*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 4-5, 2023.
- F. Ferroni, S. Ceccanti, *Democrazia protetta*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2015.
- Y. N. Harari, *21 lezioni per il XXI secolo* (trad. M. Piani), Bompiani, 2019.
- C. Hassan, C. Pinelli, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Marsilio, 2022.

- E. Hedling, *Transforming practices of diplomacy: the European External Action Service and digital disinformation*, *International Affairs*, vol. 97, issue 3, May 2021, <https://doi.org/10.1093/ia/iab035> (consultato il 29 luglio 2025).
- J. Henley, 'Legal chaos' as Romanian court rules against annulment of presidential vote, in *The Guardian*, 25 aprile 2025.
- A. Kleczkowska, *The Russian Disinformation Campaign During the Romanian Presidential Elections: The Perfect Example of a Violation of International Law?*, in *Opinio Juris*, 27 gennaio 2025.
- P. Kirby, N. Thorpe, *Romania's cancelled presidential election and why it matters*, in *BBC*, 6 dicembre 2024.
- A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della "synthetic media technology" in tempo di tornate elettorali*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2024.
- K. Loewenstein, *Militant democracy and fundamental rights*, in *The American Political Science Review*, 1937.
- L. Lonardo, *Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine: RT France v Council of the European Union*, in *European Law Review*, vol. 48, 6, 2023.
- M.R. Maftéan, *A Troubling Triumph in Romania*, in *Verfassungsblog*, 10 dicembre 2024.
- T. Mastrobuoni, *In Romania trionfa l'estrema destra: Simion oltre il 40%, andrà al ballottaggio con il sindaco di Bucarest Dan*, in *la Repubblica*, 4 maggio 2025.
- A. Maffeo, *La sottile linea di confine tra libertà di informazione e propaganda di guerra: il caso RT France*, in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Editoriale Scientifica, 2023.
- A. Maffeo, *Misure restrittive contro la Russia: il Tribunale rigetta la richiesta di sospensione di RT France*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2022.
- H. Maurer, *The European External Action Service*, in M. Riddervold, J. Trondal, A. Newsome (eds.), *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Palgrave Studies in European Union Politics, Palgrave Macmillan, 2021, https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_19 (consultato il 29 luglio 2025).
- A. Molnár, L. Takács, A. Urbanovics, *Strategic communication of EU CSDP missions: measuring the EU's external legitimacy*, *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 15 n. 3, 2021, <https://doi.org/10.1108/TG-11-2020-0314> (consultato il 29 luglio 2025).
- M. Monti, *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura nelle azioni dell'Unione Europea (Code of practice on disinformation)*, in *federalismi.it*, 2021.
- M. Monti, *La Corte costituzionale romena di fronte alla "disinformazione" e alle nuove frontiere della pubblicità politica online: fra micro-influencer e ingerenze esterne*, in *Giustizia insieme*, 17 febbraio 2025.
- M. Monti, *Towards a Federal-Type Regulation of Online Public Discourse by the EU?*, in *European Public Law*, n. 4, 2024.

- S. Niccolai, *Una critica alla par condicio*, in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, 1997.
- A. Pace, M. Manetti, *Rapporti civili. Art. 21: la libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Foro Italiano, 2006.
- R. Palladino, *L'“approccio europeo” al contrasto alla disinformazione digitale e alla protezione dei valori democratici: quale contributo dell'AI Act?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2025.
- C. Pinelli, *Decisione politica e dislocazione del potere*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I tematici. Potere e Costituzione*, vol. V, Giuffrè, 2021.
- S. Poli, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SidiBlog.org*, 22 marzo 2022.
- S. Poli, *Le misure Ue di contrasto alle attività di disinformazione russe alla prova della Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2022.
- O. Pollicino, F. Donati, G. Finocchiaro, F. Paolucci (a cura di), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2025.
- I. Popovic, *The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression*, in *Blog of the European Journal of International Law*, 30 March 2022.
- K. Popper, *La società aperta e i suoi nemici*, Armando, 2002.
- O. Pollicino, *Potere digitale*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I tematici. Potere e Costituzione*, vol. V, Giuffrè, 2021.
- O. Pollicino, P. Dunn, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Egea, 2024.
- R. Radu, *Romania: How a Disinformation Campaign Prevented Free Suffrage*, in *Disinfo-Prompt.EU*, 17 dicembre 2024.
- Redazione, *L'estrema destra si prende la Romania*, in *Italian Digital Media Observatory*, 5 maggio 2025.
- Redazione, *Le accuse di interferenze della Russia nelle elezioni in Romania*, in *Il Post*, 7 dicembre 2024.
- G. Resta, *Poteri privati e regolazione*, in M. Cartabia, M. Ruotolo (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I tematici. Potere e Costituzione*, vol. V, Giuffrè, 2021.
- 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.
- M. Sarzo, *La Corte di giustizia dell'Unione europea e le misure restrittive individuali: quale standard of review per la libertà d'espressione?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 16, n. 2, 2022.
- B. Selejan-Gutan, *The Second Round that Wasn't. Why the Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections*, in *Verfassungsblog*, 7 dicembre 2024.
- A. Spadaro, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017.

- A. Spaziani, *Il modello europeo di gestione delle crisi alla luce del Digital Services Act e dell'AI Act*, in *DPCE Online*, n. 2, 2025.
- A. Stiano, *La «corsa» alla regolamentazione dell'intelligenza artificiale: una riflessione in chiave comparata*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, *Rivista trimestrale*, n. 1, 2025.
- G.E. Vigevari, *Il Regolamento europeo sulla libertà dei media: un passo verso un servizio pubblico indipendente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2024.
- D. Voorhoof, *EU silences Russian state media: a step in the wrong direction*, in *Inferrms Blog*, 9 May 2022.
- W. Szép, R.A. Wessel, *Balancing restrictive measures and media freedom: RT France v. Council*, in *Common Market Law Review*, vol. 60, 5, 2023.
- M. Welsh, *Youtube and You. Experiences of Self-Awareness in the Context Collapse of the Recording Webcam*, in *Explorations in Media Ecology*, 2009.

7.
LO SHADOWBAN DEI CONTENUTI POLITICI
E I SUOI EFFETTI SULLE CAMPAGNE ELETTORALI ONLINE
di *Alberto Di Chiara**

SOMMARIO: 1. L'introduzione di uno *shadowban* dei contenuti politici da parte del Gruppo Meta. - 2. Lo *shadowban* nei *social network*: un problema anzitutto definitorio. - 3. *Shadowban*: uno scenario di non sole ombre dal punto di vista delle piattaforme di *social network*. - 4. Lo *shadowban* e i suoi effetti sul dibattito pubblico. - 5. *Shadowban* e lesione dei diritti fondamentali: spunti a partire da una recente sentenza belga - 6. Il divieto di *shadowban* nel DSA. - 7. Quale destino per lo *shadowban*? Verso un (auspicabile) superamento, per salvaguardare il dibattito politico e la partecipazione democratica.

1. L'introduzione di uno *shadowban* dei contenuti politici da parte del Gruppo Meta

Le piattaforme online offrono infinite possibilità di accesso a notizie, informazioni politiche e commenti, promuovendo allo stesso tempo nuove forme di espressione individuale e di partecipazione politica¹. I *social network* da almeno un decennio hanno assunto il ruolo di fonte principale d'informazione per decine di milioni di persone: è così per il 42% degli italiani, davanti ai siti di news (28%) e alla carta stampata (16%). La predilezione per i social network vale soprattutto per la fascia anagrafica 18-24 anni, che «ha molta più probabilità di usare i social media invece di un sito o di una app d'informazione»².

* LUISS Guido Carli.

1. Cfr. L. Diamond, *In search of democracy*, Routledge, 2015, pp. 132-146.

2. Istat, *La partecipazione politica in Italia, Anno 2019*, disponibile al seguente link: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2020/06/REPORT_PARTECIPAZIONE_POLITICA.pdf (consultato il 19 luglio 2025). Sul medesimo argomento, si veda: R. Borghi, *Italiani sempre meno interessati alla politica. Si informano soprattutto su social e web, poi tv e radio, poco sui giornali*,

Tuttavia, come divenuto evidente in progresso di tempo, la realtà si è rivelata più complessa a causa dell'attività di moderazione dei contenuti, in grado di controllarne l'amplificazione o il silenziamento³. Ciascuna di tali attività viene regolata sulla base di algoritmi che organizzano le informazioni e modellano le interazioni tra gli utenti⁴: alcuni studi hanno evidenziato come le preferenze politiche di questi ultimi possono essere influenzate dalla strutturazione dei *feed* nei *social network* che viene effettuata dagli algoritmi⁵, rimuovendo o privilegiando alcuni contenuti⁶. Infatti, è noto come i *news feed* non mostrino i contenuti in ordine cronologico, ma secondo complesse tecniche algoritmiche, selezionando e dando priorità ai *post* in base alle preferenze degli utenti, con la finalità ultima di incrementare i propri introiti pubblicitari⁷.

Sin dai primi mesi del 2021, molti utenti avevano segnalato, poco dopo l'assalto a Capitol Hill, che i propri contenuti su temi politico/sociali ricevevano un numero di visualizzazioni e di interazioni ridotto rispetto alla media abituale dei contenuti su altre tematiche⁸. Critiche analoghe veniva-

2020, <https://www.primaonline.it/2020/06/24/308905/italiani-sempre-meno-interessati-alla-politica-tra-le-fonti-per-informarsi-meno-giornali-e-piu-tv-radio-e-social/>; Censis, *Sedicesimo rapporto sulla comunicazione. I media e la costruzione dell'identità*, FrancoAngeli, 2020; Pew Research Center, *News Platform Fact Sheet*, 17 September 2024, disponibile al seguente link: <https://www.pewresearch.org/journalism/fact-sheet/news-platform-fact-sheet/>; S. Ellerbeck, *Most people get their news online - but many are switching off altogether. Here's why*, World Economic Forum, 9 September 2022, disponibile al seguente link: <https://www.weforum.org/stories/2022/09/news-online-europe-social-media/> (link consultati il 29 luglio 2025).

3. J. Donovan, D. Boyd, *Stop the presses? Moving from strategic silence to strategic amplification in a networked media ecosystem*, in *American Behavioral Scientist*, vol. 65, n. 2, 2021, pp. 333-350; Z. Duan, J. Li, J. Lukito, K.C. Yang, F. Chen, D.V. Shah, S. Yang, *Algorithmic agents in the hybrid media system: Social bots, selective amplification, and partisan news about covid-19*, in *Human Communication Research*, vol. 48, n. 3, 2022, pp. 516-542.

4. C. Wagner, M. Strohmaier, A. Olteanu, E. Kiciman, N. Contractor, T. Eliassi-Rad, *Measuring algorithmically infused societies*, in *Nature*, vol. 7866, n. 595, 2021, pp. 197-204.

5. A.M. Guess, N. Malhotra, J. Pan, P. Barberá, H. Allcott, T. Brown, A. Crespo-Tenorio, D. Dimmery, D. Freelon, M. Gentzkow *et al.*, *How do social media feed algorithms affect attitudes and behavior in an election campaign?*, in *Science*, vol. 6656, n. 381, 2023, pp. 398-404.

6. J.E. Cohen, *Between Truth and Power: The Legal Constructions of Informational Capitalism*, Oxford University Press, 2010; T. Gillespie, *The politics of 'platforms'*, in *New media & society*, vol. 12, n. 3, 2010, pp. 347-364; P. Popiel, *Regulating datafication and platformization: Policy silos and tradeoffs in international platform inquiries*, in *Policy & Internet*, 6 March 2022.

7. P. Leerssen, *The Soap Box as a Black Box: Regulating Transparency in Social Media Recommender Systems*, in *European Journal of Law and Technology*, vol. 11, n. 2, 2020.

8. V. Giannoli, *Meta oscura i contenuti politici, senza dare spiegazioni. L'esperto: "Crollo tra il 70 e l'80% della loro visibilità". Ma la Commissione europea vuole vederci chiaro*, 9 marzo 2024, disponibile al seguente link: https://www.repubblica.it/cronaca/2024/03/09/news/meta_shadow_ban_effetti-422281136/ (consultato il 29 luglio 2025).

no mosse da alcuni attivisti palestinesi sin dal 2021, al punto che numerosi attivisti hanno modificato i titoli dei post nella speranza di evitare i meccanismi dell'algoritmo (c.d. "*algospeak*")⁹.

Nel febbraio del 2024, Meta ha dichiarato che avrebbe smesso di consigliare in modo proattivo su Instagram e Threads i post di natura politica di account non seguiti, dovendosi intendere come tali «i contenuti legati a temi quali le leggi, le elezioni o argomenti di natura sociale»¹⁰; pertanto, essi continueranno ad essere visibili agli utenti che seguono gli account, ma per tutti gli altri non compariranno più nei *feed*, nelle *homepage* e, in generale, tra i contenuti consigliati. Tale opzione può essere disattivata dagli utenti, modificando le impostazioni del proprio *account*. Gli *account* per professionisti su Instagram possono consultare la voce "stato dell'account" per verificare la propria idoneità a essere consigliati, che varia in base alla pubblicazione recente di contenuti di natura politica. Per essere consigliati di nuovo, sempre da "stato dell'account" è possibile modificare o rimuovere *post* recenti, richiedere un controllo se non si concorda con la decisione della piattaforma oppure smettere di pubblicare questo tipo di contenuti per un periodo di tempo. Va precisato sin d'ora che in questa sede non ci si occuperà del tema – pur rilevante nell'ambito delle campagne elettorali online – della procedura recentemente introdotta da Meta per la sponsorizzazione delle inserzioni di carattere politico¹¹.

La decisione di introdurre lo *shadowban* dei contenuti politici è stata motivata dall'azienda sulla base di due argomenti: da un lato essa sembra costituire una risposta alle accuse rivolte a Meta negli ultimi anni, secondo cui il gruppo sarebbe stato quanto meno corresponsabile di una serie di disordini a livello mondiale, dallo scandalo Cambridge Analytica all'amplificazione della disinformazione ai tempi della pandemia fino all'assalto a Capitol Hill, estromettendo dunque quei contenuti che potrebbero diventare

9. R. Antoniucci, "I miei post sulla Palestina? Invisibili": lo spettro dello 'shadowban' su Facebook, Instagram e TikTok. Le risposte dei colossi social, 17 ottobre 2023, disponibile al seguente link: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/10/17/i-miei-post-sulla-palestina-invisibili-lo-spettro-dello-shadowban-su-facebook-instagram-e-tiktok-le-risposte-dei-colossi-social/7326098/>; Human Rights Watch, *Israel/Palestine: Facebook Censors Discussion of Rights Issues*, 8 October 2021, disponibile al seguente link: <https://www.brw.org/news/2021/10/08/israel/palestine-facebook-censors-discussion-rights-issues> (link consultati il 29 luglio 2025).

10. Instagram, *Rafforziamo il nostro approccio ai contenuti di natura politica su Instagram e Threads*, 9 febbraio 2024, disponibile al seguente link: <https://about.instagram.com/it-it/blog/announcements/continuing-our-approach-to-political-content-on-instagram-and-threads> (consultato il 29 luglio 2025).

11. Gruppo Meta, *Inserzioni su temi sociali, elezioni o politica*, disponibile al seguente link: <https://www.facebook.com/business/help/167836590566506?id=288762101909005> (consultato il 29 luglio 2025).

problematici se diffusi su larga scala; dall'altro lato, intendeva contribuire a rassicurare i legislatori intenzionati a regolamentare le grandi aziende tecnologiche, ritraendosi dal dibattito politico.

Il 30 aprile 2024 la Commissione europea ha annunciato l'apertura di una procedura formale contro Meta per verificare l'eventuale violazione del regolamento europeo sui servizi digitali, o *Digital Services Act* (d'ora in avanti DSA), che vieta lo *shadowban*, definendolo una «retrocessione nel posizionamento o nei sistemi di raccomandazione, oppure nella restrizione dell'accessibilità da parte di uno o più destinatari del servizio o nell'esclusione dell'utente da una comunità online senza che quest'ultimo ne sia consapevole»¹².

Tra i vari profili, di particolare interesse in una prospettiva costituzionalista risulta l'analisi sulla politica adottata dall'azienda sul declassamento dei contenuti politici nei sistemi di diffusione di Instagram e di Facebook. L'indagine della Commissione – i cui esiti ad oggi non risultano essere stati resi noti – pare si stia concentrando in particolare sulla compatibilità di tale politica con gli obblighi di trasparenza, di tutela degli utenti, e di mitigazione dei rischi sul dibattito pubblico e sui procedimenti elettorali.

In Italia, l'imposizione dello *shadowban* da parte del Gruppo Meta è stata oggetto nel maggio 2024 di un esposto all'Agcom, sottoscritto in maniera bipartisan da 43 parlamentari¹³.

Anche alcuni membri del Parlamento europeo hanno presentato delle interrogazioni sul tema: la prima, del 2 aprile 2024, muoveva dalla considerazione secondo cui i contenuti di politici riconosciuti vengono sistematicamente retrocessi senza spiegazione, mentre i contenuti di *influencer* o semplici cittadini, contenenti *hate speech* e *fake news*, continuano a risultare suggeriti agli utenti, rendendoli più visibili. Viene poi ricordato come da un lato il DSA vieti lo *shadowban* e, dall'altro, il codice di condotta sulla disinformazione e le linee guida della Commissione del marzo 2024 contengano raccomandazioni chiare per impedire la diffusione di *hate speech* e *fake news*. Secondo il parlamentare interrogante, sarebbe possibile dedurre che Meta, al fine di evitare le responsabilità derivanti dal DSA, nasconda espressamente contenuti politici perché giudicati potenzialmente divisivi a prescindere, mentre persista nella promozione di contenuti che generano

12. European Commission, *Commission opens formal proceedings against Facebook and Instagram under the Digital Services Act*, 30 April 2024, disponibile al seguente link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-opens-formal-proceedings-against-facebook-and-instagram-under-digital-services-act> (consultato il 29 luglio 2025).

13. P.L. Pisa, *L'esposto dei partiti ad Agcom: "Meta limita i contenuti politici"*, 17 maggio 2024, disponibile al seguente link: https://www.repubblica.it/tecnologia/2024/05/17/news/meta_esposto_partiti_agcom-423004062/ (consultato il 29 luglio 2025).

engagement, anche quando veicolano messaggi pericolosi. Tale misura sarebbe risultata ancor più grave in ragione dell'approssimarsi delle elezioni europee, in quanto sarebbe stata colpita la possibilità per i candidati di far legittimamente conoscere il proprio messaggio. A tal fine, l'interrogazione richiede alla Commissione di rendere nota la risposta del gruppo Meta e quali azioni intendesse intraprendere rispetto al fenomeno in questione¹⁴. Da parte sua, la Commissione si è soltanto limitata a confermare di aver inviato il 1° marzo 2024 a Meta una richiesta di informazioni riguardante, tra i vari aspetti, lo *shadowban* su Facebook e Instagram, cui ha fatto seguito l'avvio di un procedimento formale nei confronti della società, anche in relazione all'approccio verso i contenuti politici¹⁵.

All'inizio della nuova legislatura è stata presentata una seconda interrogazione parlamentare alla Commissione sul medesimo argomento, chiedendo di analizzare l'impatto che lo *shadowban* ha prodotto sulle elezioni europee del 2024, se l'applicazione di tale pratica abbia colpito determinati partiti o candidati, nonché quali misure siano state assunte dalla Commissione europea al fine di assicurare la trasparenza e la correttezza della competizione elettorale¹⁶. Anche in tale occasione, la Commissione si è limitata a ribadire di aver avviato un procedimento di indagine su Meta avente ad oggetto, tra i vari aspetti, anche lo *shadowban*¹⁷.

Nel gennaio 2025 il gruppo Meta sembra essere parzialmente tornato sui propri passi, ammettendo che la riduzione dei contenuti politici attuata a partire dal 2021 è avvenuta «in modo piuttosto brusco», e aprendo alla possibilità di una loro graduale reintroduzione con un approccio personalizzato sulla base delle preferenze degli utenti, in modo che chi desidera vederne in misura maggiore nel proprio *feed* potrà farlo¹⁸, pur non essendo specificato in che modo ciò dovrebbe avvenire.

In questa sede si cercherà di dimostrare come tale tecnica di moderazione dei contenuti produca effetti rilevanti sulla partecipazione democratica dal punto di vista costituzionalistico, nella prospettiva del disinteresse dei cittadini per il dibattito politico, il cui esito ultimo si manifesta con un astensionismo elettorale preoccupante.

14. Interrogazione parlamentare - E-000987/2024 del 2 aprile 2024, a firma dell'on. Benifei.

15. Risposta di Thierry Breton a nome della Commissione europea - Interrogazione parlamentare - E-000987/2024(ASW) del 23 maggio 2024.

16. Interrogazione parlamentare - E-001816/2024 del 25 settembre 2024, a firma dell'on. Tom Vandendriessche.

17. Risposta della Commissione europea all'interrogazione E-001816/2024(ASW), datata 15 novembre 2024.

18. Meta, *More Speech and Fewer Mistakes*, 7 gennaio 2025, disponibile al seguente link: <https://about.fb.com/news/2025/01/meta-more-speech-fewer-mistakes/> (consultato il 29 luglio 2025).

A tal fine, il contributo analizza anzitutto le possibili definizioni attribuite al fenomeno in esame e le tipologie in cui esso si manifesta; verranno poi considerate le ragioni addotte dalle piattaforme in ordine alla sua applicazione, evidenziando gli effetti che tale pratica produce sia sul dibattito pubblico, sia sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali. Infine, ci si concentrerà sulla disciplina introdotta dal DSA, sottolineando i profili di contrasto dello *shadowban* rispetto alla disciplina europea.

Si tratta di un tema la cui indagine presenta alcune peculiarità che ne rendono complesso lo studio. Anzitutto, siamo dinanzi a una forma di moderazione dei contenuti nei *social network* che rimane occulta, nel senso che le piattaforme non ne informano gli utenti. La mancanza di informazione preventiva (e, conseguentemente, di prove successive) complica il lavoro degli studiosi, in quanto impedisce di ottenere dati comprovati anche attraverso la ripetibilità degli esperimenti, in grado di dimostrare il collegamento tra comportamenti individuali e applicazione dell'algoritmo¹⁹. In secondo luogo, occorre rilevare che molti sono i fattori esterni capaci di influenzare i risultati di una ricerca sull'argomento, data la presenza di *account* falsi e *bot*. In terzo luogo, lo studio sui dati dei *social media* è sempre più difficile da trattare a causa delle restrizioni imposte dalla regolamentazione della privacy. Infine, anche il continuo aggiornamento delle piattaforme e dei social media rende sempre più complicata la raccolta dei dati attraverso le tecniche di *web scraping*, postulando un continuo aggiornamento di questi ultimi sulla base dell'evoluzione delle piattaforme medesime²⁰.

2. Lo *shadowban* nei *social network*: un problema anzitutto definitorio

La moderazione dei contenuti viene tradizionalmente definita come il processo in forza del quale le piattaforme stabiliscono quali contenuti sono consentiti, decidendo di conseguenza sulle azioni da intraprendere per ammetterli, rimuoverli o limitarne la diffusione. La moderazione si articola poi in diverse forme, tra cui è possibile individuare il c.d. *shadowban*, termine che indica l'adozione non trasparente da parte degli algoritmi di sanzioni temporanee a carico degli utenti per isolarne i contenuti dalle piattaforme senza che questi ne abbiano consapevolezza²¹.

19. G. Nicholas, *Shedding Light on Shadowbanning*, in *Center for Democracy & Technology*, 6 April 2022, p. 6.

20. K. Jaidka, *Shadowbans on political expression*, in *SSRN Electronic Journal*, January 2023, pp. 5-6.

21. K. Jaidka, S. Mukerje, Y. Lelkes, *Silenced on social media: the gatekeeping functions of shadowbans in the American Twitterverse*, in *Journal of Communication*, vol. 73, n. 2,

Il concetto di *shadowban* ha subito un'evoluzione nel corso del tempo²²: in origine sembrava riferirsi ai partecipanti ai *forum online* i cui post venivano oscurati agli altri utenti, senza che gli autori ne avessero consapevolezza²³, accezione nella quale – come si avrà modo di approfondire – sembra essere sopravvissuto anche nel DSA. Nel senso più recente del suo utilizzo, lo *shadowban* pare riferirsi ad una serie di tecniche di moderazione dei contenuti che interferiscono con la visibilità di questi ultimi, come il *delisting* e il *downranking*²⁴. Tali rimedi non eliminano del tutto l'accesso ad un contenuto, ma ne riducono la visibilità nei risultati di ricerca e nei suggerimenti.

Più dettagliatamente, sono quattro le tipologie di *shadowban* che è possibile individuare: la prima e più semplice è quella di escludere un utente o i suoi contenuti dal motore di ricerca della piattaforma. La seconda è la rimozione dalla barra dei suggerimenti – funzione che completa le parole all'inserimento delle prime lettere in base alla popolarità dei termini – il cui rilievo è più difficile da accertare, in quanto potrebbe dipendere dalla scarsa popolarità del termine inserito e non da una decisione deliberata della piattaforma. La terza è il c.d. *ghost ban*, in forza del quale la risposta o il commento di un determinato utente (per esempio nella piattaforma Twitter) non risulta visibile agli altri utenti. L'ultima forma, che si pone come una variante della precedente, consiste nel collocare le risposte di un utente ad un certo contenuto talmente in basso nei *feed* da farle risultare invisibili²⁵.

Nonostante l'ampiezza e la vaghezza dello *shadowban*, è comunque possibile identificare un nucleo comune a tutte le definizioni: tale pratica indica quel fenomeno per cui il contenuto dell'utente di una piattaforma *social network* viene nascosto senza che l'autore ne abbia alcuna consapevolezza. Questa almeno era la definizione classica della pratica in esame, in uso a partire dai primi anni 2000. Da allora i *social media* sono cresciuti sia in termini di dimensioni che nell'uso di algoritmi nella gestione della propria attività, circostanza che rende la precedente definizione non in grado di cogliere appieno la portata del fenomeno (si pensi, ad esempio, al caso della

2023, pp. 163-178; S. Myers West, *Censored, suspended, shadowbanned: User interpretations of content moderation on social media platforms*, in *New Media and Society*, vol. 20, n. 11, 2018, pp. 4366-4383.

22. P. Leerseen, *An end to shadow banning? Transparency rights in the Digital Services Act between content moderation and curation*, in *Computer Law & Security Review*, vol. 48, 2023, p. 2 ss.

23. C. Radsch, *Shadowban/shadow banning*, in *Glossary of Platform Law and Policy Terms*, L. Belli, N. Zingales, Y. Curzi (eds.), Internet Governance Forum, 2021.

24. K. Cotter, *Playing the visibility game: How digital influencers and algorithms negotiate influence on Instagram*, in *New Media & Society*, vol. 21, n. 4, 2018.

25. K. Jaidka, S. Mukerje, Y. Lelkes, *Silenced on social media*, cit., p. 165.

rimozione di un utente o di un contenuto dalla barra delle ricerche, oppure al mancato invio delle notifiche o, ancora, ai *post* che non vengono inseriti nei suggerimenti).

Una definizione estremamente ampia del fenomeno in questione – con tutti i limiti di utilità che può incontrare tale ipotesi – è stata individuata nella legislazione dello stato americano del Wisconsin:

“Shadow ban” means to limit or eliminate the exposure of a user, or content or material posted by a user, to other users of the social media Internet site through any means, regardless of whether the action is determined by an individual or an algorithm, and regardless of whether the action is readily apparent to a user²⁶. In dottrina, la definizione di shadowban più condivisa qualifica tale pratica come «a service provider “deliberately [makes] someone’s content undiscoverable to everyone except the person who posted it, unbeknownst to the original poster”²⁷.

3. *Shadowban*: uno scenario di non sole ombre dal punto di vista delle piattaforme di *social network*

Se, da un lato, risulta evidente sin da una prima analisi il pericolo che lo *shadowban* assuma le vesti di una vera e propria forma di censura, dall’altro lato meno indagati sono i suoi possibili effetti positivi. Tale tecnica di moderazione dei contenuti è stata spesso utilizzata come mezzo di contrasto alla violazione delle regole delle piattaforme e al contrasto dei fenomeni d’odio che, secondo un impiego rigido dei meccanismi di rimozione, darebbe luogo alla sospensione degli account o all’espulsione di tali utenti²⁸. Infatti, è noto come le tecniche di moderazione dei contenuti rappresentino il primo strumento dei social media per difendere gli utenti da quei fenomeni che spaziano dalla disinformazione al c.d. *hate speech*, minacce che, in considerazione della loro espansione, hanno indotto le piattaforme online a rafforzare tutti quei sistemi di rimozione o riduzione della visibilità di tale categoria di contenuti²⁹.

Una delle (poche) motivazioni che le piattaforme hanno addotto a giustificazione dell’uso dello *shadowban* riguarda la prevenzione dei c.d. *sockpuppet accounts*: nella prassi è estremamente frequente che, qualora un profilo

26. Wisconsin Senate Bill 582, 2021. G. Nicholas, *Shedding Light on Shadowbanning*, p. 10.

27. V. Gadde, K. Beykpour, *Setting the record straight on shadow banning*, in https://blog.x.com/en_us/topics/company/2018/Setting-the-record-straight-on-shadow-banning, 26 July 2018 (link consultato il 29 luglio 2025).

28. Twitter Terms of service, disponibili al seguente link: <https://x.com/en/tos> (consultato il 29 luglio 2025).

29. G. Nicholas, *Shedding Light on Shadowbanning*, cit., p. 6.

venga bloccato per la diffusione di contenuti in contrasto con le politiche della piattaforma, ne venga creato immediatamente dopo uno nuovo sotto altro nome. L'applicazione dello *shadowban* – che, com'è noto, avviene senza consapevolezza da parte dell'utente – permette di raggiungere l'obiettivo di ridurre la visibilità di tali contenuti senza che il proprietario ne abbia consapevolezza, evitando che la misura venga aggirata dalla creazione di nuovi *account*. Un ragionamento analogo sorregge l'applicazione di tale tecnica di moderazione dei contenuti nel caso di insulti razziali e, più in generale, di termini in contrasto con le politiche delle piattaforme: se ogni volta che ricorre una delle ipotesi appena menzionate i *social media* bannassero i contenuti in questione, gli utenti potrebbero facilmente identificare i termini “proibiti” e aggirarli utilizzandone altri; applicando lo *shadowban*, invece, tali contenuti hanno una visibilità ridotta senza alcuna comunicazione agli autori, che in questo modo non sono indotti ad aggirarne l'uso³⁰.

Alcune piattaforme di social media applicano poi lo *shadowban* ad alcuni specifici *hashtag*: se, in alcune ipotesi (come nel caso di contenuti che sponsorizzano i disturbi alimentari o incentivano fenomeni violenti) tale misura può risultare utile, in altri essa può comportare all'emarginazione di comunità già fortemente discriminate, come avviene nel caso di alcuni *hashtag* usati dalla comunità LGBTQIA+ in Paesi come Russia, Arabia Saudita, Bosnia e Indonesia³¹.

Un altro ambito di applicazione dello *shadowban* riguarda quelle ipotesi in cui le piattaforme potrebbero avvertire l'esigenza di stemperare una situazione che, se esacerbata, potrebbe istigare la commissione di atti violenti, pur trattandosi di contenuti che in sé non rappresentano una violazione delle *policy* dei *social network*. Tale potrebbe risultare, ad esempio, un dibattito particolarmente acceso attorno ad una notizia, oppure attorno ad un contenuto di carattere politico.

Lo *shadowban* può essere poi utilizzato anche nel caso di account sospettati di agire come *bot*, come testimonia l'uso che ne aveva fatto la piattaforma Twitter verso quegli account sospetti di essere tali³², caratteristica che può essere desunta dall'invio di numerosi inviti o di *post* molto frequenti³³.

Nonostante i casi sopra riportati, ad oggi l'unica motivazione che sembra essere stata addotta dalle piattaforme di *social media* per negare apertamen-

30. Ivi, pp. 16-17.

31. Ivi, pp. 12-14; F. Ryan, A. Fritz, D. Impiombato, *TikTok and WeChat: Curating and controlling global information flows*, in *Australian Strategic Policy Institute*, 2020.

32. Y.-S. Chen, T. Zaman, *Shaping opinions in social networks with shadow banning*, in *PLoS ONE*, vol. 19, n. 3, 2020, p. 2 ss.

33. M. Horten, *Algorithms patrolling content: where's the harm?*, in *SSRN*, 17 July 2022, p. 45.

te l'applicazione dello *shadowban* sembra da individuare nella volontà di evitare che alcuni governi autoritari chiedano alle piattaforme di farne applicazione nei rispettivi Paesi. Non ammettendo di ricorrere a tale tecnica di moderazione dei contenuti, le aziende potevano continuare a sostenere di non avere le necessarie competenze tecniche per soddisfare tale richiesta. Tuttavia, occorre precisare che tali informazioni risultano di difficile verificabilità, in quanto le comunicazioni tra governi e piattaforme avvengono generalmente in via riservata: i rapporti sulla trasparenza pubblicati dalle società sulle richieste dei governi di moderare contenuti specifici spesso forniscono solo informazioni generiche, per lo più in termini di numero di richieste di rimozione e di risposte delle piattaforme³⁴. Quel che è certo è che i governi di tutto il mondo sono a conoscenza del concetto di *shadowban*, anche attraverso le denunce in cui lamentano di esserne stati a loro volta oggetto³⁵. Se, da un lato, società civile e studiosi in molte parti del mondo manifestano preoccupazione sul fatto che i loro governi possano chiedere o imporre ai fornitori di servizi di applicare tale tecnica³⁶, dall'altro lato una maggiore trasparenza da parte dei *provider* sul rapporto con i governi consentirebbe a media tradizionali, ricercatori e cittadini di valutare tali informazioni³⁷.

4. Lo *shadowban* e i suoi effetti sul dibattito pubblico

Assai significativi sono gli effetti che tale tecnica di moderazione dei contenuti è in grado di produrre sulle campagne elettorali online e, più in generale, sui diritti di partecipazione politica sia dal punto di vista del dibattito pubblico che sotto il profilo dei singoli utenti che ne risultano colpiti.

34. C. Vogus, E. Llansó, *Making Transparency Meaningful: A Framework for Policymakers*, in *Center for Democracy & Technology*, 2021.

35. P. Kaushika, *New allegation against Twitter – Modi supporters say PM is “shadow-banned”*, in *ThePrint*, 16 February 2019, disponibile al seguente link: <https://theprint.in/politics/new-allegation-against-twitter-modi-supporters-say-pm-is-shadow-banned/193916/>; G. Szakacs, *Hungary mulls sanctions against social media giants*, in *Reuters*, 18 January 2021, disponibile al seguente link: <https://www.reuters.com/business/media-telecom/hungary-mulls-sanctions-against-social-media-giants-2021-01-18/> (link consultati il 29 luglio 2025).

36. G. Lakier, *Informal Government Coercion and The Problem of “Jawboning”*, in *Lawfare*, 26 July 2021, disponibile al seguente link: <https://www.lawfaremedia.org/article/informal-government-coercion-and-problem-jawboning>; P. Ravi, *Shadow Bans, Criminal Cases, Takedowns: Inside India's Expanding Digital Crackdown*, in *Article 14*, 26 July 2021, disponibile al seguente link: <https://article-14.com/post/shadow-bans-criminal-cases-takedowns-inside-india-s-expanding-digital-crackdown-60fe1ebd5f3d0> (link consultati il 29 luglio 2025).

37. G. Nicholas, *Shedding Light on Shadowbanning*, cit., p. 20.

In apparenza, può apparire condivisibile la tesi di Zuckerberg, secondo cui tale pratica è nata dall'esigenza di stemperare la polarizzazione del dibattito pubblico sui *social network* dopo l'assalto a Capitol Hill. È stato a partire da tale momento che Meta – sulla base di analisi mai rese pubbliche – ha iniziato a sostenere che la politica su Facebook sarebbe risultata divisiva, da cui l'intento di evitare che essa “prendesse il sopravvento” (anche se non si è compreso su cosa, se non sui contenuti a carattere puramente commerciale). Dopo lo scandalo Cambridge Analytica, le teorie del complotto su QAnon e le numerose critiche sulla disinformazione circolante sui social ai tempi della pandemia, sembra quindi che il gruppo di Zuckerberg abbia deciso di imprimere ai *social network* una virata lontana dal mondo dell'informazione – e dell'informazione politica in particolare – per ricondurli ad una funzione di mero intrattenimento. La ritirata strategica dei *social network* potrebbe lasciare nuovamente spazio ai media tradizionali, che potrebbero tornare a fare informazione accurata, verificata, e priva della ricerca di *engagement* che caratterizza i contenuti sui social network.

Tuttavia, non si può fare a meno di sottolineare i pericoli che tale decisione rischia di produrre sull'informazione e, di riflesso, sul dibattito pubblico in generale.

Prima di analizzare gli effetti derivanti da tale forma di moderazione dei contenuti, occorre considerare che l'informazione veicolata dai social è tipicamente di tipo passivo, in quanto gli utenti visualizzano ciò che viene proposto loro nelle *homepage* e nei *feed*, prevalentemente sulla base delle preferenze registrate dall'algoritmo: l'esclusione dei contenuti di natura politica colpirebbe coloro che già erano interessati a tali argomenti (ma che magari non seguivano specifici pagine o profili), ma anche tutti gli altri utenti, che non avrebbero modo di informarsi e magari, come nel caso dei più giovani, iniziare a seguire il dibattito pubblico. Un esempio può essere utile per chiarire la portata del fenomeno: un noto quotidiano nazionale riporta che tra febbraio e aprile 2024, i propri *post* sono stati distribuiti per il 94% ad utenti che ancora non seguivano la testata e che hanno avuto modo di scoprirla attraverso le inserzioni oggi precluse. Di questi *non-follower*, oltre mezzo milione ha deciso di interagire con i *post*, dimostrando interesse per gli argomenti trattati³⁸.

In primo luogo, va sottolineato che una definizione vaga e imprecisa di contenuto politico lascia un margine di discrezionalità enorme alle piattaforme,

38. L. Ferrante, *Bavaglio social, Instagram ha deciso di oscurare i post che trattano di politica e temi sociali. E l'Ue indaga sulle violazioni*, 2 maggio 2024, disponibile al seguente link: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/05/02/bavaglio-social-instagram-ha-deciso-di-oscurare-i-post-che-trattano-di-politica-e-temi-sociali-e-lue-indaga-sulle-violazioni/7533008/> (consultato il 29 luglio 2025).

da cui potrebbe derivare un indebito vantaggio per alcuni candidati, partiti, movimenti o gruppi i cui contenuti – a causa della vaghezza della definizione sopra evidenziata – potrebbero continuare a comparire nei *feed* e nelle *home-page* degli utenti, anche se, come si avrà modo di approfondire, lo *shadowban* sembra applicarsi soprattutto a profili non verificati più che a quelli ufficiali di esponenti politici. Rimane peraltro da appurare il rapporto con le inserzioni a contenuto politico sponsorizzate, alle quali al momento non si comprende se si applichi lo *shadowban* generale o se ne siano invece esentate.

In secondo luogo, va tenuta presente l'influenza che i *social* hanno avuto nel plasmare l'informazione e il modo in cui le notizie vengono riportate: dopo gli sforzi e gli investimenti economici messi in campo dai media tradizionali per adattarsi ai *social network* (con risultati spesso criticabili sotto il profilo della qualità e dell'accuratezza dell'informazione), ora si troverebbero nella difficile situazione di tornare allo stato precedente, perdendo nel frattempo una considerevole fonte di entrate economiche, con il rischio di accelerare ancora di più la desertificazione del panorama dei media.

Uno degli effetti più immediati che lo *shadowban* potrebbe produrre è che molti utenti si sentirebbero oggetto di una forma di censura che ne limita la libertà di manifestazione del pensiero. Proprio con riferimento ai contenuti oggetto di *shadowban*, è sottile il confine tra moderazione e censura, soprattutto qualora si aderisse all'opinione che li inquadra nell'ambito del *borderline speech*³⁹, ossia «not covered by the barriers to freedom of expression but is considered inappropriate in the public debate»⁴⁰.

In effetti, la de-prioritarizzazione dei contenuti di un utente da parte delle piattaforme può assumere i tratti di una forma di censura⁴¹. Alcune forme di de-prioritizzazione equivalgono di fatto ad una rimozione del contenuto, ad esempio nell'ipotesi in cui finisca talmente nascosto nei *feed* degli utenti da risultare invisibile. Allo stesso tempo – e qui sta la difficoltà nell'orientarsi in una pratica ambigua come quella in esame – il punto rilevante è che non tutte le forme di de-prioritizzazione equivalgono ad uno *shadowban*: come si è già avuto modo di evidenziare, il funzionamento delle piattaforme si basa sulla raccomandazione di contenuti, e quelli meno recenti o che riscuotono meno *engagement* verranno inevitabilmente collocati in posizioni secondarie all'interno dei *feed* o saranno oggetto di un minor numero di

39. K. Jaidka, *Shadowbans on political expression*, cit., p. 3.

40. A. Heldt, *Borderline speech: Caught in a free speech limbo?*, in *Internet Policy Review*, 15 October 2020.

41. K. Cotter, "Shadowbanning is not a thing": Black box gaslighting and the power to independently know and credibly critique algorithms, in *Information, Communication & Society*, 2021, pp. 1-18; O. Papakyriakopoulos, J.C. Medina Serrano, S. Hegelich, *Political communication on social media: A tale of hyperactive users and bias in recommender systems*, in *Online Social Networks and Media*, vol. 15, 2020, pp. 1-15.

suggerimenti. Tuttavia, sia per l'utente che abbia postato un contenuto, sia per gli altri utenti, è impossibile stabilire se quella de-prioritizzazione derivi dall'applicazione dello *shadowban* o dal normale funzionamento della piattaforma. Tale convinzione, unita alla scarsa trasparenza sul funzionamento delle piattaforme online che non consente di distinguere quando ci si trovi effettivamente dinanzi ad un'ipotesi di *shadowban*, genera negli utenti un senso di isolamento e frustrazione⁴², rendendo al contempo più difficoltoso il contatto con comunità online di cui i singoli potrebbero voler condividere i contenuti. Ciò contribuisce ad un'ulteriore radicalizzazione delle opinioni individuali e alla polarizzazione del dibattito pubblico⁴³, sfociando in teorie del complotto che sembrano trovare terreno fertile nella galassia delle destre⁴⁴. D'altro canto, l'accusa secondo cui lo *shadowban* colpirebbe in misura più significativa contenuti di stampo conservatore è rimasta indimostrata⁴⁵, mentre sembrano dotate di qualche fondamento le critiche secondo cui i *social network* colpirebbero in particolare persone di colore, donne o soggetti appartenenti alla comunità *queer*⁴⁶.

Occorre poi notare come alcuni studi compiuti sia in Francia⁴⁷ che negli USA⁴⁸ evidenziano come gli account verificati e quelli appartenenti ad esponenti politici risultino meno colpiti da tale fenomeno rispetto alla media degli utenti comuni, confermando la tendenza secondo cui le élite politiche godrebbero di un trattamento differenziato nell'ambito dei *social network*⁴⁹.

42. G. Nicholas, *Shedding Light on Shadowbanning*, cit., p. 33.

43. Ivi, p. 10.

44. Ivi, pp. 35-36; L. Stack, *What Is a 'Shadow Ban,' and Is Twitter Doing It to Republican Accounts?*, in *The New York Times*, 26 July 2018, disponibile al seguente link: <https://www.nytimes.com/2018/07/26/us/politics/twitter-shadowbanning.html> (consultato il 29 luglio 2025); V. Gadde, K. Beykpour, *Setting the record straight on shadow banning*, cit.; K. Jaidka, *Shadowbans on political expression*, cit., p. 5.

45. *Ibidem*.

46. J. Cook, *Instagram's shadow ban on vaguely 'inappropriate' content is plainly sexist*, in *Huffington Post*, 2 December 2022, disponibile al seguente link: https://www.buffpost.com/entry/instagram-shadow-bansexist_%20n_5cc72935e4b0537911491a4f (consultato il 29 luglio 2025); C. Joseph, *Instagram's murky 'shadow bans' just serve to censor marginalised communities*, in *The Guardian*, 8 November 2019, disponibile al seguente link: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/nov/08/instagram-shadow-bans-marginalised-communities-queer-plus-sized-bodies-sexually-suggestive> (consultato il 29 luglio 2025).

47. E. Le Merrer, B. Morgan, G. Trédan, *Setting the Record Straight on Shadow Banning*, in *INFOCOM 2021-IEEE International Conference on Computer Communications*, May 2021, pp. 1-10.

48. K. Jaidka, S. Mukerje, Y. Lelkes, *Silenced on social media*, cit., p. 165.

49. J. Horwitz, *Facebook says its rules apply to all. company documents reveal a secret elite that's exempt*, 13 September 2021, disponibile al seguente link: https://www.wsj.com/tech/facebook-files-xcheck-zuckerberg-elite-rules-11631541353?gaa_at=eafs&gaa_n=AWetsqc6LYCOKneBZl5Xvlf6xvIV1tiwSuAGNHX5DDyyKhnl4nQvnTBES6tIdo_Xg%3D%3D&gaa_ts=69775eb0&gaa_sig=7Ke2AcWCvuyd6ZSSNHL_UWOdICfj4BFwkB7kVfW9sT_mLZ015rueSPcjqJ59b7lxHLJs8SeNY6uILG0ZKe2xQ%3D%3D (consultato il 29 luglio 2025).

Guardando più da vicino agli effetti che l'applicazione dello *shadowban* è in grado di produrre sul dibattito pubblico, un primo aspetto che merita di essere evidenziato è che la minore visibilità dei contenuti politici influenza la possibilità per gli utenti di accedere alle informazioni e alla capacità di elaborare una propria opinione, impoverendo il panorama dell'informazione nel suo complesso⁵⁰.

Secondo le ricerche più recenti, lo *shadowban* è capace di influenzare l'opinione degli utenti nei *social network*: se, da un lato, esso è risultato utile nel contrasto alla polarizzazione e alla disinformazione – stemperando la visibilità di determinati contenuti che sarebbero divenuti altrimenti “viral” – dall'altro lato può sortire l'effetto opposto, polarizzando il dibattito online nascondendo alcuni contenuti e indirizzando l'attenzione degli utenti su altri, con l'ulteriore aggravante che tutto ciò avviene dietro un'apparente neutralità (anche politica) e senza alcuna consapevolezza da parte dell'utente⁵¹.

In termini generali, uno studio recente ha dimostrato come i profili più recenti e quelli non verificati siano più facilmente soggetti a *shadowban*⁵². Ad oggi non sembra tuttavia che attraverso tale pratica di moderazione dei contenuti si sia prodotto l'effetto di favorire una determinata ideologia, poiché tutti i contenuti politici possono esserne soggetti in maniera indistinta, suggerendo la conclusione per cui Twitter non sarebbe particolarmente ostile a contenuti di matrice conservatrice e riconducibili all'area politica della destra⁵³.

50. J. Kulshrestha, M. Eslami, J. Messias, M.B. Zafar, S. Ghosh, S., K.P. Gummadi, K. Karahalios, *Quantifying search bias: Investigating sources of bias for political searches in social media*, in *CSCW '17: Proceedings of the 2017 ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work and Social Computing*, pp. 417-432.

51. Y.-S. Chen, T. Zaman, *Shaping opinions in social networks with shadow banning*, cit., pp. 22-25; A. Sirbu, D. Pedreschi, F. Giannotti, J. Kertész, *Algorithmic bias amplifies opinion fragmentation and polarization: A bounded confidence model*, in *PloS one*, vol. 14, n. 3, 2019; A.F. Peralta, M. Neri, J. Kertész, G. Iñiguez, *Effect of algorithmic bias and network structure on coexistence, consensus, and polarization of opinions*, in *Physical Review E*, vol. 104, n. 4, 2021; N. Perra, L.E. Rocha, *Modelling opinion dynamics in the age of algorithmic personalisation*, in *Nature – Scientific reports*, vol. 9, n. 1, 2019, pp. 1-11; C. Blex, T. Yasseri, *Positive algorithmic bias cannot stop fragmentation in homophilic networks*, in *The Journal of Mathematical Sociology*, vol. 46, n. 1, 2022, pp. 80-97; G. Iannelli, G. De Marzo, C. Castellano, *Filter bubble effect in the multistate voter model*, in *Chaos: An Interdisciplinary Journal of Nonlinear Science*, vol. 32, n. 4, 2022; F. Cinus, M. Minici, C. Monti, F. Bonchi, *The effect of people recommenders on echo chambers and polarization*, in *Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media*, vol. 16, 2022, pp. 90-101; A.L.M. Vilela L.F.C. Pereira, L. Dias, H.E. Stanley, L.R. Da Silva, *Majority-vote model with limited visibility: An investigation into filter bubble*, in *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, vol. 563, 2021.

52. K. Jaidka, S. Mukerje, Y. Lelkes, *Silenced on social media*, cit., p. 174.

53. Ivi, p. 172.

Secondo studi recenti, più chiari – e maggiormente interessanti ai fini della presente analisi – sembrano gli effetti che lo *shadowban* è in grado di esercitare sulla nascita di *echo chambers*⁵⁴, con effetti sia sulla partecipazione politica offline⁵⁵ che sullo scarso interesse degli elettori per il momento elettorale⁵⁶.

Come risulta evidente già ad una primissima lettura, lo *shadowban* si pone al centro del bilanciamento tra esigenze di moderazione dei contenuti, libertà di manifestazione del pensiero e diritto di informazione degli utenti nelle piattaforme online, costituendo quindi una prospettiva dalla quale è possibile scorgere le sfide che interessano oggi i *social network*⁵⁷. Il tema della capacità manipolativa che tali piattaforme sono in grado di esercitare sulle opinioni degli utenti è al centro della riflessione dottrinale anche per il costituzionalismo: come si è avuto modo di verificare, le piattaforme possono delineare la moderazione dei contenuti in modo da manipolare deliberatamente le opinioni degli utenti attraverso una distribuzione arbitraria della visibilità dei contenuti, anche se (per il momento) non è dimostrato che tale tecnica abbia avvantaggiato una determinata ideologia. Se è vero che lo *shadowban* può risultare utile nella limitazione della diffusione di contenuti pericolosi e nel contrasto alla disinformazione online, non si possono sottovalutare i rischi derivanti da un utilizzo di tale tecnica nel senso di indirizzare (o sviare) l'attenzione degli utenti a favore o contro un determinato argomento, soprattutto quando questo avvenga nell'ambito di una campagna elettorale e, per di più sotto le mentite spoglie di una moderazione dei contenuti neutrale e senza che gli utenti ne siano informati.

In via del tutto interlocutoria, è possibile delineare alcune (provvisorie) conclusioni: in termini generali, sembra trovare condivisione in dottrina la considerazione per cui la strada da seguire per le piattaforme debba muovere nel senso di una maggior trasparenza delle *policies* sulla moderazione

54. S. Bhadani, S. Yamaya, A. Flammini, F. Menczer, G.L. Ciampaglia, B. Nyhan, *Political audience diversity and news reliability in algorithmic ranking*, in *Nature Human Behaviour*, n. 6, 2022, pp. 1-11; S. Majo-Vazquez, M. Congosto, T. Nicholls, R.K. Nielsen, *The role of suspended accounts in political discussion on social media: Analysis of the 2017 French, UK and German elections*, in *Social Media Society*, vol. 7, n. 3, 2021; S. Zannettou, "I won the election!": *An empirical analysis of soft moderation interventions on twitter*, in *Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media*, vol. 15, 2021, pp. 865-876.

55. J. Matthes, J. Knoll, S. Valenzuela, D.N. Hopmann, C. Von Sikorski, *A meta-analysis of the effects of cross-cutting exposure on political participation*, in *Political Communication*, vol. 36, n. 4, 2019, pp. 523-542.

56. D. Cosley, S.K. Lam, I. Albert, J.A. Konstan, J. Riedl, *Is seeing believing? how recommender system interfaces affect users' opinions*, in *Proceedings of the SIGCHI conference on Human factors in computing systems*, 2003, pp. 585-592.

57. Y.-S. Chen, T. Zaman, *Shaping opinions in social networks with shadow banning*, p. 2 ss.

dei contenuti – anche se ciò potrebbe facilitarne l’aggiramento⁵⁸ – e di una maggiore collaborazione tra big-tech e mondo accademico.

In ogni caso, sembra di poter ragionevolmente affermare che sia necessaria una maggiore documentazione sull’uso dei dati e sui diritti degli utenti, in modo che questi ultimi possano comprendere i loro diritti e impugnare le decisioni degli algoritmi quando necessario⁵⁹, opportunità che andrebbero soprattutto a vantaggio delle voci altrimenti emarginate o prive di potere.

Molti sono i commentatori che hanno invocato l’adozione di modelli alternativi, che spaziano dall’introduzione di un modello di moderazione dei contenuti incentrato più sugli aspetti educativi nei confronti degli utenti piuttosto che su una funzione meramente repressiva verso le piattaforme⁶⁰, per arrivare a sistemi caratterizzati da una trasparenza più significativa ai quali applicare il concetto di giusto processo, in modo che gli utenti ricevano spiegazioni chiare sulle decisioni che li riguardano, comprese le regole che hanno violato, il contenuto specifico in contrasto con esse e il procedimento con cui è stato identificato⁶¹.

5. *Shadowban* e lesione dei diritti fondamentali: spunti a partire da una recente sentenza belga

Dopo aver approfondito l’impatto che lo *shadowban* è in grado di produrre sul dibattito pubblico, sia nella prospettiva degli effetti sul singolo utente che sulla capacità di orientare la formazione dell’opinione pubblica, si intende ora spostare il piano dell’analisi sulla lesione dei diritti fondamentali derivante da tale pratica, analizzando dapprima i profili procedurali delle decisioni e poi le conseguenze sul piano sostanziale.

Muovendo dal primo aspetto, è da notare che, rispetto alle sanzioni immotivate, quelle comminate segretamente dalle piattaforme sono più difficili da rilevare e da contestare, compromettendo il diritto di impugnarle nell’ambito di un giusto processo. Inoltre, come rilevato da recenti studi, l’applicazione dello *shadowban* è apparsa arbitraria, imposta unilateralmen-

58. K. Jaidka, S. Mukerje, Y. Lelkes, *Silenced on social media*, cit., p. 174.

59. A. Heldt, *Borderline speech: Caught in a free speech limbo?*, in *Internet Policy Review*, 15 October 2020.

60. S. Myers West, *Censored, suspended, shadowbanned: User interpretations of content moderation on social media platforms*, cit., p. 4366 ss.

61. N. Suzor, S. Myers West, *What Do We Mean When We Talk About Transparency? Toward Meaningful Transparency in Commercial Content Moderation*, in *International Journal of Communication*, vol. 13, 2019, pp. 1526-1543, United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, A/73/348, 2018.

te dalle piattaforme senza alcun preavviso e in assenza della violazione delle *policy* interne⁶². Nelle comunicazioni via e-mail intercorse tra alcuni utenti e le piattaforme è stato confermato che l'applicazione delle restrizioni non era dipesa dalla illiceità dei contenuti ma dalla quantità e della frequenza con cui un utente pubblicava⁶³: il fatto che tale circostanza costituisca un parametro ai fini dell'applicazione dello *shadowban* rappresenta un problema rilevante per una campagna elettorale condotta nelle piattaforme online, poiché la capacità diffusiva del contenuto è coessenziale alla natura e allo scopo della propaganda politica.

Un ulteriore profilo da considerare è la necessaria prevedibilità delle conseguenze delle proprie azioni da parte degli utenti. A tal fine, le regole applicabili dalle piattaforme devono essere chiare, precise e disponibili al pubblico, e l'azione intrapresa deve essere proporzionata rispetto all'obiettivo da raggiungere⁶⁴. L'applicabilità degli standard di rispetto dei diritti umani è stata confermata nel 2021 dal Facebook Oversight Board (2021), organo istituito dalla piattaforma per giudicare le azioni di moderazione dei contenuti: nella decisione sul caso numero 2020-005-FB-UA, il Board ha basato la sua valutazione sull'articolo 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), richiamando i principi di legalità, necessità e proporzionalità, e ricordando che le azioni di moderazione non devono essere percepite dall'utente come arbitrarie. Inoltre, ha invitato Facebook a fornire una notifica che citi la regola specifica (Community Standard) utilizzata come base per la rimozione⁶⁵. Gli standard comunitari di Facebook sono scritti in modo da lasciare alla piattaforma un ampio margine di manovra, ma non sono facilmente comprensibili dagli utenti. La mancanza di informazioni pubbliche ha fatto sì che costoro non potessero prevedere come le varie restrizioni sul comportamento li avrebbero riguardati, soprattutto quando esse si basavano su elementi quantitativi, come il numero dei *post* o dei commenti.

La posizione dell'amministratore della pagina in questi casi è stata aggravata dalla mancanza di possibilità di appello o di ottenere un risarcimento. Facebook afferma che agli utenti viene offerta l'opportunità di appellarsi alla rimozione dei contenuti ma, a differenza della rimozione, non è chiaro come questo si applichi quando il motivo dell'applicazione dello *shadowban* è un comportamento, e non uno specifico contenuto. Alcuni amministratori

62. M. Horten, *Algorithms patrolling content: where's the harm?*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, vol. 38, n. 1, 2024, p. 56.

63. *Ibidem*.

64. G. Smith, *Online Harms and the Legality Principle*, 20 June 2020, disponibile al seguente link: <https://www.cyberleagle.com/search?q=+legality+principle> (consultato il 29 luglio 2025).

65. M. Horten, *Algorithms patrolling content: where's the harm?*, cit., p. 56.

di pagine colpite da tale misura hanno provato a ricorrere al processo di appello di Facebook, ma non sempre è stata offerta loro tale opportunità, circostanza da cui deriva un limitato numero di ricorsi secondo i dati sulla trasparenza riportati dalla piattaforma⁶⁶.

Spostando l'analisi sul piano sostanziale, uno degli effetti più immediati ed evidenti derivanti dallo *shadowban* è la limitazione della libertà di manifestazione del pensiero a causa della retrocessione del contenuto colpito da tale pratica di moderazione, al punto da ipotizzare la configurazione di una forma di censura vera e propria. Merita poi di essere evidenziato che lo *shadowban* colpisce anche tutti coloro che seguivano le pagine o i profili: nel diritto alla libertà di espressione e di informazione è infatti rinvenibile anche un versante passivo, come diritto a ricevere informazioni o contenuti da una determinata fonte, la cui portata viene lesa dall'applicazione della pratica di moderazione in assenza di qualsiasi forma di trasparenza⁶⁷. Risultato ancor più paradossale se si considera che si trattava di contenuti leciti, oscurati dall'applicazione di algoritmi che attribuiscono un peso determinante al volume dei *likes* e alla frequenza dei *post*, in luogo della liceità del contenuto in questione⁶⁸.

Tale pratica di moderazione dei contenuti lede quindi il diritto all'informazione sotto ogni profilo, impoverendo il dibattito pubblico nei *social network* sui contenuti politici, attribuendo visibilità ad altro tipo di contenuti – o, come appare più preoccupante, a determinati contenuti politici, sulla base di criteri non individuati né individuabili – compromettendo la possibilità per gli utenti di formare una propria opinione politica in modo consapevole, con effetti dimostrati sulla nascita di *echo chambers* e sulla polarizzazione del dibattito pubblico, ponendosi dunque in contrasto con la finalità di stemperare tali fenomeni talora addotta come giustificazione per l'adozione di tale pratica di moderazione dei contenuti.

Occorre poi sottolineare come le élite – anche politiche – risultino più difficilmente soggette a *shadowban*, vuoi perché meno oggetto di segnalazioni da parte degli utenti, vuoi perché più propense ad utilizzare un linguaggio meno censurabile, confermando quella tendenza per cui i *social media* sono divenuti qualcosa di molto distante dall'idea originaria di spazio di democrazia deliberativa e partecipativa, per assumere i tratti di un sistema molto più simile ai media tradizionali dal punto di vista del ruolo che l'intermediazione riveste nella moderazione dei contenuti. Ciò pone,

66. *Ibidem*.

67. *Ibidem*. M. Husovec, (Ir)Responsible Legislature? Speech Risks under the EU's Rules on Delegated Digital Enforcement, in *SSRN Papers*, 18 February 2021, disponibile al seguente link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3784149 (consultato il 29 luglio 2025).

68. M. Horten, *Algorithms patrolling content: where's the harm?*, cit., p. 56.

tra gli altri, anche un problema di parità di trattamento tra gli utenti, nel momento in cui, pur condividendo i medesimi contenuti politici, sono soggetti o meno all'applicazione di una misura restrittiva della visibilità dei medesimi⁶⁹.

Alcune delle lesioni dei diritti fondamentali appena illustrate sono state riconosciute da una sentenza di un tribunale belga, che ha condannato al risarcimento dei danni la piattaforma Facebook per l'applicazione dello *shadowban* alla pagina di un politico nazionale⁷⁰: è opportuno precisare sin dalla premessa che la condanna si è basata sul Regolamento generale sulla protezione dei dati personali, e non sul DSA al tempo dei fatti non ancora vigente.

Muovendo dai fatti di causa, Meta aveva ritenuto che i post del politico in questione violassero i Termini di servizio e gli Standard della community di Facebook, citando come motivi incitamento all'odio, sostegno a organizzazioni con tale scopo, bullismo e intimidazione. Per questo motivo, all'inizio del 2021, sono state imposte restrizioni temporanee alle pagine Facebook del politico. Tra le varie misure, è stato applicato anche uno *shadowban* che ha ridotto la visibilità della pagina. Nonostante Meta abbia affermato che le misure sono state revocate alla fine del 2021, il ricorrente ha contestato il fatto, fornendo dati che indicavano che la misura è persistita oltre il 2021 e ha continuato a influire sulla visibilità media della pagina. Il ricorrente ha adito la giustizia belga, sostenendo che Meta avrebbe violato il contratto non rispettando il suo diritto alla libertà di espressione, discriminandolo illegalmente in base alle sue convinzioni politiche, non adempiendo al contratto secondo buona fede e applicando clausole vessatorie nei suoi confronti. Inoltre, il ricorrente ha sostenuto come Meta lo abbia sottoposto a un *profiling* illegale ai sensi del RGPD sulla base delle sue convinzioni politiche. Il ricorso è stato rigettato in primo grado, con l'argomentazione per cui i tribunali belgi non avevano giurisdizione in materia, decisione ribaltata poi dalla Corte d'appello che ha proceduto all'esame del caso.

La Corte afferma anzitutto che il ricorrente non poteva invocare il diritto alla libertà di espressione contro Meta, come sancito, tra l'altro, dall'articolo 10 della CEDU in quanto tale disposizione non avrebbe efficacia oriz-

69. J. Horwitz, *Facebook says its rules apply to all. company documents reveal a secret elite that's exempt*, in *The Wall Street Journal*, 13 September 2021, disponibile al seguente link: <https://www.wsj.com/tech/facebook-files-xcheck-zuckerberg-elite-rules-11631541353> (consultato il 29 luglio 2025).

70. L. Stolle, *Belgian case regarding payment of damages for shadowbanning a politician by META*, in *IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, disponibile al seguente link: <https://merlin.obs.coe.int/article/10113> (consultato il 29 luglio 2025).

zontale. La Corte non ha poi ritenuto necessario pronunciarsi sulla pretesa violazione delle leggi belghe in materia di discriminazione.

Per quanto riguarda la questione della profilazione illegittima ai sensi del RGPD, la Corte osserva che, ai sensi dell'art. 22, par. 1, del regolamento, un provvedimento basato esclusivamente su un processo decisionale automatizzato non è ammessa quando comporti decisioni che possono avere effetti giuridici per gli interessati o incidere significativamente sulla loro persona. A tal fine, Meta non ha provato che vi sia stato un intervento umano sull'imposizione delle restrizioni alle pagine in questione. Per la sua analisi, la Corte distingue tra la cancellazione dei *post* o l'inserimento di avvisi sulla pagina Facebook e lo *shadowban* vero e proprio: solo quest'ultimo comporta effetti giuridici o di analoga rilevanza per il ricorrente, in ragione del suo ruolo politico e dell'impatto che la riduzione della visibilità produce.

Sebbene l'articolo 22 del GDPR preveda alcune eccezioni alla regola di cui al par. 1 – tra cui l'esecuzione di un contratto (art. 22, par. 2, lett. a) – la Corte osserva, ai sensi del successivo par. 3, che la piattaforma non ha predisposto le misure di protezione adeguate alla tutela dei diritti dell'interessato, non essendo stato previsto il diritto di ottenere l'intervento umano da parte del titolare del trattamento, di esprimere la propria opinione e di contestare la decisione.

Inoltre, Meta avrebbe dovuto dimostrare di aver fornito informazioni utili sulla logica sottostante al processo decisionale automatizzato, nonché sull'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento. Inoltre, l'informativa sulla privacy non rende adeguatamente edotti gli utenti sull'esistenza di qualsiasi forma di processo decisionale automatizzato secondo l'art. 13, par. 2, lett. f) del regolamento. La semplice menzione del "trattamento automatizzato" nell'informativa sulla privacy non è sufficiente se è in atto un processo decisionale di quel tipo. Di conseguenza, la Corte belga afferma che l'uso del processo decisionale automatizzato sia per lo *shadowban* che per le altre sanzioni imposte al profilo è illegittimo per i motivi precedentemente discussi.

Il ricorrente ha sostenuto che, a causa delle sanzioni imposte da Meta, sono stati sopportati costi pubblicitari aggiuntivi: a tal fine, la Corte ha ritenuto che la necessità di pagare per gli annunci rivolti ai follower rappresentasse una conseguenza dello *shadowban*, osservando che il ricorrente avrebbe potuto spendere tali risorse per altre spese professionali, tuttavia, la circostanza che le restrizioni fossero continuate oltre il 2021 non è stata considerata provata. Ha quindi calcolato ai fini del risarcimento solo i costi di tali annunci rivolti ai *follower* per il periodo compreso tra l'inizio e la fine del 2021, condannando Meta al pagamento di oltre 27.000 euro di risarcimento del danno in favore del ricorrente.

6. Il divieto di *shadowban* nel DSA

La legislazione europea più recente ha riconosciuto per la prima volta l'esistenza dello *shadowban* e il suo utilizzo come pratica restrittiva: nel DSA tale pratica è stata inserita tra gli strumenti di moderazione dei contenuti – art. 3, lett. t) e art. 17, par. 1, lettera a) – al fine di stabilire le regole che le piattaforme online devono seguire, con particolare riferimento alle garanzie procedurali da applicare nei casi in cui i *post* degli utenti siano stati erroneamente limitati.

Il DSA dedica particolare attenzione al tema della moderazione dei contenuti, a partire dai Considerando che precedono il testo del regolamento. In particolare, i prestatori di servizi intermediari «dovrebbero includere informazioni su politiche, procedure, misure e strumenti utilizzati ai fini della moderazione dei contenuti, tra cui il processo decisionale algoritmico e la revisione umana, nonché le regole procedurali del loro sistema interno di gestione dei reclami»⁷¹. Le norme sui meccanismi di segnalazione e azione dei contenuti «dovrebbero essere armonizzate a livello dell'Unione, in modo da consentire il trattamento tempestivo, diligente e non arbitrario delle segnalazioni sulla base di norme uniformi, trasparenti e chiare, che forniscano solide garanzie a tutela dei diritti e degli interessi legittimi di tutte le parti interessate, in particolare dei loro diritti fondamentali garantiti dalla Carta»⁷².

La *shadowban* viene esplicitamente nominato nel Considerando n. 55 del DSA, secondo la seguente definizione: «La restrizione della visibilità può consistere nella retrocessione nel posizionamento o nei sistemi di raccomandazione, come pure nella restrizione dell'accessibilità da parte di uno o più destinatari del servizio o nell'esclusione dell'utente da una comunità online senza che quest'ultimo ne sia consapevole (“shadow banning”)».

Il Considerando n. 70 riconosce che un elemento essenziale dell'attività di una piattaforma online consiste nel modo in cui le informazioni sono messe in ordine di priorità e presentate nella sua interfaccia online per facilitare e ottimizzare l'accesso alle stesse da parte dei destinatari del servizio. Ciò avviene, ad esempio, suggerendo, classificando e mettendo in ordine di priorità le informazioni in base ad algoritmi, distinguendole attraverso testo o altre rappresentazioni visive oppure selezionando in altro modo le informazioni fornite dai destinatari. Tali sistemi di racco-

71. Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), Considerando n. 45.

72. DSA, Considerando n. 52.

mandazione possono avere un impatto significativo sulla capacità dei destinatari di recuperare e interagire con le informazioni online. Come viene riconosciuto dal medesimo Considerando, essi svolgono inoltre un ruolo importante nell'amplificazione di determinati messaggi, nella diffusione virale delle informazioni e nella sollecitazione del comportamento online. Di conseguenza, le piattaforme dovrebbero provvedere in modo coerente affinché i destinatari del loro servizio siano adeguatamente informati in ordine a tutti questi aspetti. Esse dovrebbero indicare chiaramente i parametri di tali sistemi di raccomandazione in modo che i destinatari del servizio comprendano la modalità con cui le informazioni loro presentate vengono messe in ordine di priorità.

Inoltre, dal punto di vista procedurale e delle regole sulla trasparenza, la legge sui servizi digitali stabilisce che le piattaforme online devono indicare nei loro termini e condizioni come utilizzeranno i processi decisionali algoritmici e come questi processi debbano rispettare i diritti fondamentali previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁷³, inoltre viene stabilito che i processi devono essere equi, non arbitrari e trasparenti (considerando 38b)⁷⁴.

In termini generali, il regolamento introduce una serie di obblighi per le piattaforme, cui corrispondono altrettanti diritti in capo agli utenti: la piattaforma deve fornire all'utente una dichiarazione chiara e specifica delle ragioni per cui applica la restrizione (art. 15); deve essere garantita un'efficace procedura interna di reclamo (art. 17) che va spiegata nei termini e condizioni (art. 12); occorre disciplinare il meccanismo per la risoluzione extragiudiziale delle controversie (art. 18) e, infine, che sia specificato il diritto a un ricorso giudiziario (art. 15, paragrafo 2, lettera f)). Queste garanzie procedurali si applicano indipendentemente dal fatto che il contenuto fosse o meno illegale o che la restrizione fosse imposta in base ai termini e alle condizioni della piattaforma stessa.

Il DSA delinea un quadro normativo applicabile a tutte le forme di moderazione dei contenuti denominato meccanismo di segnalazione e azione (*notice-and-action framework*), di particolare interesse per il tema che qui ci occupa⁷⁵. Tale meccanismo si applica a tutte le azioni di moderazione dei contenuti, in un'accezione ampia dell'espressione. I primi interventi normativi sul tema si erano concentrati quasi esclusivamente sulla rimozione dei contenuti o sulla sospensione degli account, al punto che in dottrina si è

73. DSA, Considerando n. 38.

74. DSA, Considerando n. 38/b.

75. P. Leerseen, *An end to shadow banning? Transparency rights in the Digital Services Act between content moderation and curation*, in *Computer Law & Security Review*, vol. 48, 2023, p. 5.

parlato di «*binary leave up/take down paradigm*»⁷⁶. Il DSA si pone in modo innovativo da questo punto di vista, in quanto accoglie una nozione molto più ampia di moderazione dei contenuti, tale da ricomprendere – come rilevato nel Considerando n. 55 – anche lo *shadowban*. Anche se sembra essere stata accolta una nozione di tale pratica nel senso originario (e più ristretto) di sospensione degli account non notificata, ciò non modifica il quadro giuridico predisposto dal regolamento, in quanto nel testo dell’articolato tale espressione non ricorre più esplicitamente⁷⁷.

Il meccanismo *notice-and-action* viene disciplinato dall’art. 16 del DSA, che stabilisce due principi fondamentali: in primo luogo, le regole relative alla moderazione dei contenuti riguardano «le politiche, le procedure, le misure e gli strumenti utilizzati ai fini della moderazione dei contenuti, compresi il processo decisionale algoritmico e la verifica umana, nonché le regole procedurali del loro sistema interno di gestione dei reclami» e devono essere pubblicate dalle piattaforme alla voce “Termini e condizioni”, redatte «in un linguaggio chiaro, semplice, comprensibile, facilmente fruibile e privo di ambiguità».

Tale regola riflette nel DSA il principio di legalità, prevedibilità e trasparenza nell’imposizione delle sanzioni. L’articolo 14 del DSA non introduce principi fino a quel momento ignoti alla governance delle piattaforme, ma serve piuttosto a chiarire e a rafforzare obblighi già sussistenti in capo alle medesime. La gran parte di esse infatti pubblicava le regole sulla moderazione dei contenuti: pur divenendo via via più dettagliate nel corso del tempo, sono state comunque soggette a critiche proprio per la non piena trasparenza e per l’insufficiente grado di dettaglio, e l’art. 14 potrebbe costituire un incentivo a disciplinare in modo più puntuale le regole sulla moderazione dei contenuti, soprattutto con riferimento a quei rimedi – come lo *shadowban* – che hanno spesso il loro presupposto in contenuti definiti *borderline* o genericamente inappropriati⁷⁸.

L’art. 17 del DSA richiede che ogni attività di moderazione dei contenuti sia accompagnata da una motivazione chiara e specifica per le restrizioni imposte a causa dell’asserita illegalità dei contenuti o della incompatibilità con le condizioni generali imposte dalla piattaforma. La motivazione deve includere, in particolare, le seguenti informazioni: il tipo di misura assunta; la violazione contrattuale o legale che il contenuto ha determinato; se la decisione si basi su un procedimento decisionale automatizzato;

76. E. Goldman, *Content moderation remedies*, in *Michigan Technol Law Rev*, vol. 28, n. 1, 2021.

77. P. Leerseen, *An end to shadow banning?*, cit., p. 2.

78. Ivi, p. 6; A. Heldt, *Borderline speech: Caught in a free speech limbo?*, cit.; M. Horten, *Algorithms patrolling content: where’s the harm?*, cit., p. 56 ss.

se la decisione sia stata assunta a seguito di segnalazione proveniente da un soggetto terzo; le possibilità di replica dell'utente. La disposizione in esame assolve quindi due compiti distinti, individuabili nella notificazione della decisione e nella sua motivazione. Dal momento che lo *shadowban* si caratterizza proprio per la totale mancanza di una notificazione all'utente che ne viene colpito, è possibile dedurre un divieto di utilizzo di tale pratica a norma del DSA. Pertanto, il DSA non solo riconosce l'uso di tale tecnica di moderazione dei contenuti, ma impone anche dei divieti rispetto al suo utilizzo. L'applicazione di tale misura non dovrebbe essere imposta in modo arbitrario, gli utenti devono essere informati, le motivazioni devono essere fornite, e andrebbe garantita l'intera gamma delle opzioni di ricorso, compresa quella giudiziaria⁷⁹.

Il punto vero della questione è che ad oggi non è ancora chiaro in cosa consista il risultato della *demotion* di un elemento all'interno di una piattaforma online. Numerosi commentatori avevano già rilevato il problema di definire in via di fatto in cosa consista tale pratica e, oltre a ciò, come provarlo dal punto di vista fattuale⁸⁰. Tali violazioni sarebbero difficili da inquadrare, anche perché non è possibile definire il livello di visibilità cui qualcuno ha diritto⁸¹.

La difficoltà di rendere trasparenti le politiche sulla moderazione dei contenuti nel caso della *demotion* sta proprio nella mancanza di un parametro in grado di indicare il livello medio di comparazione tale da provare che quel contenuto è stato degradato nella classifica. Una ricostruzione del concetto di *demotion* inquadrabile anche dal punto di vista giuridico dovrebbe partire dall'idea che il processo di classificazione della piattaforma non consiste nell'applicazione di un singolo algoritmo monolitico, ma si basa sull'applicazione di una serie di algoritmi che lavorano in sequenza su più fasi e con funzioni diverse. Nell'ambito di tali meccanismi, è possibile distinguere alcuni sistemi diretti ad attribuire maggiore visibilità ai contenuti, nella prospettiva del massimo coinvolgimento degli utenti, e altri che impongono a posteriori *malus* o *bonus* su questi pun-

79. P. Leerseen, *An end to shadow banning?*, cit., p. 7.

80. R. Griffin, *Rethinking rights in social media governance: human rights, ideology and inequality*, in *SSRN Draft Paper*, disponibile al seguente link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4064738 (consultato il 29 luglio 2025); T. Gillespie, *Do not recommend? Reduction as a form of content moderation*, in *Social Media + Society*, vol. 8, n. 3, 2022; D. Keller, *Amplification and its discontents: why regulating the reach of online content is hard*, in *J Free Speech Law*, vol. 227, n. 1, 2021, p. 68 ss.; L. Thorburne, J. Stray, P. Bengagina, *What will "amplification" mean in court?*, in *Tech Policy Press*, 2022; P. Leerseen, *An end to shadow banning?*, cit., p. 8.

81. R. Griffin, *Rethinking rights in social media governance: human rights, ideology and inequality*, cit.

teggi basati su ulteriori processi di moderazione, rilevando i fenomeni di *clickbait* o di *hate speech*. In altre parole, alcuni algoritmi attribuiscono punteggi che aumentano la visibilità, mentre altri la riducono. Il primo meccanismo punta tutto sulla massimizzazione dell'*engagement*, mentre il secondo interviene prevalentemente per assicurare il rispetto dei termini e delle condizioni della piattaforma, costituendo in questo secondo caso un'azione di moderazione vera e propria: questa interpretazione inquadra il problema dello *shadowban* prendendo l'ottimizzazione dell'*engagement* come trattamento di base, rispetto al quale si possono poi individuare le riduzioni⁸².

Un primo passo, già compiuto con il DSA, è stata l'imposizione di una regola generale sulla trasparenza nei sistemi di raccomandazione dei contenuti, in forza della quale le piattaforme devono rendere noti «i principali parametri utilizzati nei loro sistemi di raccomandazione, nonché qualunque opzione a disposizione dei destinatari del servizio che consente loro di modificare o influenzare tali parametri principali». Inoltre, questa disposizione prevede che le piattaforme indichino «le ragioni per l'importanza relativa di tali parametri»⁸³: il punto meritevole di attenzione è che tali regole non si riferiscono alla moderazione dei contenuti – di cui la retrocessione costituisce un particolare esempio – ma alla *curation of contents* in un senso più ampio, che non si limita esclusivamente alla loro *demotion*⁸⁴.

Regole di codifica generali come queste, tuttavia, incontrano ancora importanti limitazioni. Anzitutto, non sembrano sufficienti a gettare una luce significativa sul funzionamento concreto di tali algoritmi, prevalentemente a causa della complessità che li caratterizza. Inoltre, l'articolo 27 non richiede nemmeno spiegazioni approfondite, essendo richiesta una mera descrizione dei parametri principali degli algoritmi. Nel peggiore dei casi, queste descrizioni potrebbero essere a tal punto generiche da non offrire alcun chiarimento effettivo. Tuttavia, ipotizzando un'implementazione più solida, tali regole potrebbero comunque funzionare come un incentivo alla trasparenza nella moderazione dei contenuti individuali: qualora un utente sperimentasse un improvviso calo di visibilità senza aver ricevuto alcuna notifica di azioni di moderazione individuali ai sensi dell'articolo 17 delle DSA, ciò potrebbe indurlo a verificare la presenza di aggiornamenti generali delle politiche di curatela ai sensi dell'articolo 27.

82. P. Leerseen, *An end to shadow banning?*, cit., pp. 8-11.

83. DSA, art. 27.

84. P. Leerseen, *An end to shadow banning?*, cit., p. 12.

7. Quale destino per lo *shadowban*? Verso un (auspicabile) superamento, per salvaguardare il dibattito politico e la partecipazione democratica

In questa sede si è cercato di analizzare in una prospettiva costituzionalistica la recentissima imposizione di uno *shadowban* sui contenuti di natura politica applicata dal Gruppo Meta.

All'esito della ricerca, è possibile formulare alcune – sia pure parziali – considerazioni conclusive. Come si è avuto modo di analizzare, lo *shadowban* è una tecnica di moderazione dei contenuti ampiamente utilizzata da tutte le piattaforme online, che consiste nella limitazione della visibilità dei contenuti degli utenti senza che questi ne siano messi a conoscenza.

Sono noti i benefici derivanti da tale pratica, come la de-prioritizzazione delle *fake news*, dei contenuti di *hate speech* o addirittura in contrasto con termini e condizioni predisposti dalle piattaforme, fino allo stemperamento della polarizzazione tra gli utenti.

Tuttavia, si è rilevato come tale pratica presenti numerosi profili problematici, soprattutto quando abbia ad oggetto contenuti di carattere politico, peraltro da individuare secondo una definizione vaga e imprecisa come quella fornita dal Gruppo Meta, che lascia un margine di discrezionalità enorme in capo alle piattaforme su cosa includere (o escludere) nella restrizione. Ad oggi non risulta dimostrato che lo *shadowban* abbia avvantaggiato alcune ideologie politiche o singoli candidati, anche se l'indagine aperta dalla Commissione europea nei confronti del Gruppo Meta sulla questione non sembra ancora essersi conclusa, lasciando insoluti i dubbi circa gli effetti che tale pratica sia in grado di produrre sulle campagne elettorali, come evidenziato dalle interrogazioni parlamentari presentate da alcuni eurodeputati.

Fermo restando quanto appena precisato, è però altrettanto dimostrato che lo *shadowban* è capace di influenzare il processo di formazione delle opinioni attraverso i *social network*, sia nel senso di sviare che di indirizzare l'attenzione degli utenti in relazione a determinati argomenti. Occorre poi sottolineare che la circostanza che tale tecnica di moderazione dipenda dalla frequenza con cui vengono postati i contenuti nonché, in alcuni casi, dalla loro diffusività, si pone in contrasto con la funzione tipica della propaganda politica tramite i *social network*, che vede nelle due caratteristiche appena elencate la propria ragion d'essere primaria.

Vi sono poi effetti ancor più insidiosi che lo *shadowban* è in grado di produrre sulla partecipazione politica dei cittadini. Anzitutto, il fatto che le regole da cui dipende la sua applicazione siano per l'appunto oscure genera un senso di frustrazione negli utenti che si vedono imposte tali limitazioni, che può condurre a sfiducia nelle piattaforme, radicamento di teorie del complotto, isolamento dei singoli e maggiore contrapposizione tra uten-

ti, ottenendo effetti opposti rispetto alla più volte evidenziata funzione di stemperamento del dibattito.

Proiettando tali effetti su una dimensione collettiva, lo *shadowban* sui contenuti politici impoverisce il panorama informativo nell'ambito dei *social media* a favore di contenuti a carattere esclusivamente commerciale, impedisce ai cittadini la formazione di un'opinione attraverso il confronto tra notizie e contenuti di carattere politico, alimentando anche la creazione delle *echo chambers*, contribuendo, in ultima analisi, al disinteresse nei confronti del dibattito pubblico: tutto ciò si traduce in una disaffezione dei cittadini verso la politica e, in particolare, verso il momento elettorale, contribuendo all'aumento dell'astensionismo già in sé preoccupante per la tenuta di un sistema democratico.

Come si è avuto modo di dimostrare, lo *shadowban* non è soltanto un fenomeno rilevante dal punto di vista del funzionamento delle piattaforme di *social media* e delle conseguenze che è in grado di produrre sul piano sociologico e politologico, ma è in grado di tradursi anche in specifiche violazioni di diritti fondamentali. Dal punto di vista procedurale, la circostanza che si tratti di limitazioni imposte in via unilaterale, arbitraria, senza preavviso e in assenza di una violazione esplicita dei termini e delle condizioni compromette il diritto dell'utente di impugnarle dinanzi alle medesime piattaforme. La più evidente e immediata tra le lesioni dei diritti fondamentali è la libertà di manifestazione del pensiero, compresso nella misura in cui l'applicazione di uno *shadowban* equivale nei fatti ad una censura vera e propria. A essere compromessa è poi la libertà d'informazione, da intendersi sotto il versante del diritto ad essere informati. Inoltre, il fatto che ne risultino colpiti con più facilità profili recenti, non verificati e non appartenenti a figure politiche pone anche un problema dal punto di vista della tutela del principio di eguaglianza. La lesione di rilevanti diritti fondamentali a causa dell'applicazione dello *shadowban* ai danni di un politico belga è stata riconosciuta dal giudice nazionale, in quanto la circostanza che essa sia il risultato di un procedimento automatizzato basato sulle preferenze politiche espresse da un utente è stata ritenuta in contrasto con il GDPR.

Ad oggi, rimangono insoluti numerosi interrogativi sulla portata e sugli effetti che tale tecnica di moderazione dei contenuti è in grado di produrre sul dibattito pubblico e politico. Se da un lato non è provato che possa influenzare le preferenze degli elettori a favore o contro determinati candidati o ideologie politiche, dall'altro non possono essere taciute le preoccupazioni – peraltro efficacemente espresse nelle interrogazioni presentate al Parlamento europeo da alcuni eurodeputati – sui suoi effetti nelle campagne elettorali, sia a causa della vaghezza della definizione di contenuto politico adottata dal Gruppo Meta, sia in ragione della opacità dei meccanismi di funzionamento sottesi alla sua applicazione. È fin troppo facile immaginare

come, attraverso l'oscuramento di determinate notizie o dei profili di alcuni candidati o partiti politici, sarebbe possibile orientare il consenso degli elettori in altre direzioni, facendo leva sulla vaghezza della definizione di contenuto politico e, soprattutto, sull'inesistente trasparenza dei meccanismi applicati dalle piattaforme.

In questa sede non è possibile indicare quali potrebbero essere le soluzioni sul futuro dello *shadowban*, ma è possibile tracciare alcune coordinate dentro le quali il fenomeno potrebbe (e, forse, dovrebbe) essere indirizzato. Muovendo dalla disciplina introdotta dal DSA, gli obblighi di trasparenza imposti alle piattaforme sulla moderazione dei contenuti devono includere le informazioni relative al procedimento decisionale algoritmico e sulla verifica umana; nonché, qualora venga applicata una restrizione ad un contenuto – tra cui rientra anche la retrocessione dello stesso – deve essere fornita all'utente una motivazione chiara e specifica: tale tecnica di moderazione dei contenuti dovrebbe essere destinata a cadere sotto la scure del DSA, pur non conoscendo l'esito dell'istruttoria avviata dalla Commissione sulle attività del Gruppo Meta anche con riferimento allo *shadowban* dei contenuti politici.

Rimane sullo sfondo il grande interrogativo su che cosa ci si aspetta che i *social network* diventino. È chiaro che considerandoli mere imprese commerciali operanti sul mercato non si può pretendere che esse si facciano carico degli effetti di quanto avviene al loro interno sulla collettività, in termini di dibattito pubblico e politico. Tenendo conto però del ruolo che essi hanno assunto nell'informazione (anche politica), degli effetti che sono in grado di produrre sul dibattito pubblico e dell'influenza che esercitano sulle campagne elettorali non è più immaginabile ignorarne il ruolo, continuando a ridurli a meri operatori privati. Questa sembra essere la direzione intrapresa dall'ordinamento europeo, che attraverso il regolamento 2024/900 ha introdotto disposizioni armonizzate sulla trasparenza, sugli obblighi e doveri di diligenza per la prestazione di servizi di pubblicità politica, sull'uso di tecniche di *targeting* e di consegna dei messaggi pubblicitari che comportano il trattamento dei dati personali nell'ambito della pubblicità politica online.

Come si è cercato di dimostrare in queste pagine, lo *shadowban* dei contenuti politici costituisce uno snodo rilevante nello studio delle campagne elettorali online e dei loro effetti sui diritti di partecipazione politica: se la direzione verso cui l'ordinamento europeo sembra muovere è quella di rendere i *social network* ambienti nei quali trovare un'informazione politica di qualità, garantendo il pluralismo e contribuendo allo sviluppo di un dibattito pubblico sano, il primo passo da compiere è quello di preservare l'esistenza di un ecosistema informativo nel quale sia assicurata l'esistenza dei contenuti di carattere politico.

Bibliografia

- R. Antonucci, "I miei post sulla Palestina? Invisibili": lo spettro dello 'shadowban' su Facebook, Instagram e TikTok. Le risposte dei colossi social, 17 ottobre 2023, disponibile al seguente link: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/10/17/i-miei-post-sulla-palestina-invisibili-lo-spettro-dello-shadowban-su-facebook-instagram-e-tiktok-le-risposte-dei-colossi-social/7326098/> (consultato il 19 luglio 2025).
- S. Bhadani, S. Yamaya, A. Flammini, F. Menczer, G.L. Ciampaglia, B. Nyhan, *Political audience diversity and news reliability in algorithmic ranking*, in *Nature Human Behaviour*, n. 6, 2022.
- C. Blex, T. Yasseri, *Positive algorithmic bias cannot stop fragmentation in homophilic networks*, in *The Journal of Mathematical Sociology*, vol. 46, n. 1, 2022.
- F. Cinus, M. Minici, C. Monti, F. Bonchi, *The effect of people recommenders on echo chambers and polarization*, IN *Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media*, vol. 16, 2022.
- J.E. Cohen, *Between Truth and Power: The Legal Constructions of Informational Capitalism*, Oxford University Press, 2010.
- J. Cook, *Instagram's shadow ban on vaguely 'inappropriate' content is plainly sexist*, in *Huffington Post*, 2 December 2022, disponibile al seguente link: https://www.huffpost.com/entry/instagram-shadow-ban-sexist_%20n_5cc72935e4b0537911491a4f (consultato il 19 luglio 2025).
- D. Cosley, S.K. Lam, I. Albert, J.A. Konstan, J. Riedl, *Is seeing believing? how recommender system interfaces affect users' opinions*, in *Proceedings of the SIGCHI conference on Human factors in computing systems*, 2003.
- K. Cotter, *Playing the visibility game: How digital influencers and algorithms negotiate influence on Instagram*, in *New Media & Society*, vol. 21, n. 4, 2018.
- K. Cotter, "Shadowbanning is not a thing": Black box gaslighting and the power to independently know and credibly critique algorithms, in *Information, Communication & Society*, 2021.
- S. Ellerbeck, *Most people get their news online – but many are switching off altogether. Here's why*, World Economic Forum, 9 September 2022, disponibile al seguente link: <https://www.weforum.org/stories/2022/09/news-online-europe-social-media/> (consultato il 19 luglio 2025).
- L. Diamond, *In search of democracy*, Routledge, 2015.
- J. Donovan, D. Boyd, *Stop the presses? Moving from strategic silence to strategic amplification in a networked media ecosystem*, in *American Behavioral Scientist*, vol. 65, n. 2, 2021.
- Z. Duan, J. Li, J. Lukito, K.C. Yang, F. Chen, D.V. Shah, S. Yang, *Algorithmic agents in the hybrid media system: Social bots, selective amplification, and partisan news about covid-19*, in *Human Communication Research*, vol. 48, n. 3, 2022.
- European Commission, *Commission opens formal proceedings against Facebook and Instagram under the Digital Services Act*, 30 April 2024, disponibile al seguente link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-opens-formal-proceedings-against-facebook-and-instagram-under-digital-services-act> (consultato il 19 luglio 2025).

- L. Ferrante, *Bavaglio social, Instagram ha deciso di oscurare i post che trattano di politica e temi sociali. E l'Ue indaga sulle violazioni*, 2 maggio 2024, disponibile al seguente link: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/05/02/bavaglio-social-instagram-ha-deciso-di-oscurare-i-post-che-trattano-di-politica-e-temi-sociali-e-lue-indaga-sulle-violazioni/7533008/> (consultato il 19 luglio 2025).
- V. Gadde, K. Beykpour, *Setting the record straight on shadow banning*, in https://blog.x.com/en_us/topics/company/2018/Setting-the-record-straight-on-shadow-banning, 26 July 2018.
- V. Giannoli, *Meta oscura i contenuti politici, senza dare spiegazioni. L'esperto: "Crollo tra il 70 e l'80% della loro visibilità". Ma la Commissione europea vuole vederci chiaro*, 9 marzo 2024, disponibile al seguente link: https://www.repubblica.it/cronaca/2024/03/09/news/meta_shadow_ban_effetti-422281136/ (consultato il 19 luglio 2025).
- T. Gillespie, *Do not recommend? Reduction as a form of content moderation*, in *Social Media + Society*, vol. 8, n. 3, 2022.
- T. Gillespie, *The politics of 'platforms'*, in *New media & society*, vol. 12, n. 3, 2010, pp. 347-364.
- E. Goldman, *Content moderation remedies*, in *Michigan Technol Law Rev*, vol. 28, n. 1, 2021.
- A.M. Guess, N. Malhotra, J. Pan, P. Barberá, H. Allcott, T. Brown, A. Crespo-Tenorio, D. Dimmery, D. Freelon, M. Gentzkow *et al.*, *How do social media feed algorithms affect attitudes and behavior in an election campaign?*, in *Science*, vol. 6656, n. 381, 2023.
- R. Griffin, *Rethinking rights in social media governance: human rights, ideology and inequality*, in *SSRN Draft Paper*, disponibile al seguente link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4064738 (consultato il 19 luglio 2025).
- A. Heldt, *Borderline speech: Caught in a free speech limbo?*, in *Internet Policy Review*, 15 October 2020.
- M. Horten, *Algorithms patrolling content: where's the harm?*, in *SSRN*, 17 July 2022.
- J. Horwitz, *Facebook says its rules apply to all. company documents reveal a secret elite that's exempt*, 13 September 2021, disponibile al seguente link: <https://www.wsj.com/articles/facebook-files-xcheck-zuckerberg-elite-rules-11631541353> (consultato il 19 luglio 2025).
- Human Rights Watch, *Israel/Palestine: Facebook Censors Discussion of Rights Issues*, 8 October 2021, disponibile al seguente link: <https://www.hrw.org/news/2021/10/08/israel/palestine-facebook-censors-discussion-rights-issues> (consultato il 19 luglio 2025).
- G. Iannelli, G. De Marzo, C. Castellano, *Filter bubble effect in the multistate voter model*, in *Chaos: An Interdisciplinary Journal of Nonlinear Science*, vol. 32, n. 4, 2022.
- K. Jaidka, S. Mukerje, Y. Lelkes, *Silenced on social media: the gatekeeping functions of shadowbans in the American Twitterverse*, in *Journal of Communication*, vol. 73, n. 2, 2023.
- K. Jaidka, *Shadowbans on political expression*, in *SSRN Electronic Journal*, January 2023.
- C. Joseph, *Instagram's murky 'shadow bans' just serve to censor marginalised communities*, in *The Guardian*, 8 November 2019, disponibile al seguente link: [https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/nov/08/instagram-shadow-](https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/nov/08/instagram-shadow-bans)

- bans-marginalised-communities-queer-plus-sized-bodies-sexually-suggestive* (consultato il 19 luglio 2025).
- P. Kaushika, *New allegation against Twitter – Modi supporters say PM is “shadow-banned”*, in *ThePrint*, 16 February 2019, disponibile al seguente link: <https://theprint.in/politics/new-allegation-against-twitter-modi-supporters-say-pm-is-shadow-banned/193916/> (consultato il 19 luglio 2025).
- J. Kulshrestha, M. Eslami, J. Messias, M.B. Zafar, S. Ghosh, K.P. Gummadi, K. Karahalios, *Quantifying search bias: Investigating sources of bias for political searches in social media*, in *CSCW ‘17: Proceedings of the 2017 ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work and Social Computing*, 2017.
- D. Keller, *Amplification and its discontents: why regulating the reach of online content is hard*, in *J Free Speech Law*, vol. 227, n. 1, 2021.
- G. Lakier, *Informal Government Coercion and The Problem of “Jawboning”*, in *Lawfare*, 26 July 2021, disponibile al seguente link: <https://www.lawfaremedia.org/article/informal-government-coercion-and-problem-jawboning> (consultato il 19 luglio 2025).
- P. Leerseen, *An end to shadow banning? Transparency rights in the Digital Services Act between content moderation and curation*, in *Computer Law & Security Review*, vol. 48, 2023.
- P. Leerssen, *The Soap Box as a Black Box: Regulating Transparency in Social Media Recommender Systems*, in *European Journal of Law and Technology*, vol. 11, n. 2, 2020.
- E. Le Merrer, B. Morgan, G. Trédan, *Setting the Record Straighter on Shadow Banning*, in *INFOCOM 2021- IEEE International Conference on Computer Communications*, May 2021.
- S. Majo-Vazquez, M. Congosto, T. Nicholls, R.K. Nielsen, *The role of suspended accounts in political discussion on social media: Analysis of the 2017 French, UK and German elections*, in *Social Media Society*, vol. 7, n. 3, 2021.
- J. Matthes, J. Knoll, S. Valenzuela, D.N. Hopmann, C. Von Sikorski, *A meta-analysis of the effects of cross-cutting exposure on political participation*, in *Political Communication*, vol. 36, n. 4, 2019.
- S. Myers West, *Censored, suspended, shadowbanned: User interpretations of content moderation on social media platforms*, in *New Media and Society*, vol. 20, n. 11, 2018.
- G. Nicholas, *Shedding Light on Shadowbanning*, in *Center for Democracy & Technology*, 6 April 2022.
- O. Papakyriakopoulos, J.C. Medina Serrano, S. Hegelich, *Political communication on social media: A tale of hyperactive users and bias in recommender systems*, in *Online Social Networks and Media*, vol. 15, 2020.
- A.F. Peralta, M. Neri, J. Kertesz, G. Iñiguez, *Effect of algorithmic bias and network structure on coexistence, consensus, and polarization of opinions*, in *Physical Review E*, vol. 104, n. 4, 2021.
- N. Perra, L.E. Rocha, *Modelling opinion dynamics in the age of algorithmic personalisation*, in *Nature – Scientific reports*, vol. 9, n. 1, 2019.
- P.L. Pisa, *L’esposto dei partiti ad Agcom: “Meta limita i contenuti politici”*, 17 maggio 2024, disponibile al seguente link: https://www.repubblica.it/tecnologia/2024/05/17/news/meta_esposto_partiti_agcom-423004062/ (consultato il 19 luglio 2025).

- P. Popiel, *Regulating datafication and platformization: Policy silos and tradeoffs in international platform inquiries*, in *Policy & Internet*, 6 March 2022.
- C. Radsch, *Shadowban/shadow banning*, in *Glossary of Platform Law and Policy Terms*, L. Belli, N. Zingales, Y. Curzi (eds.), Internet Governance Forum, 2021.
- P. Ravi, *Shadow Bans, Criminal Cases, Takedowns: Inside India's Expanding Digital Crackdown*, in *Article 14*, 26 July 2021, disponibile al seguente link: <https://article-14.com/post/shadow-bans-criminal-cases-takedowns-inside-india-s-expanding-digital-crackdown-60fe1ebd5f3d0> (consultato il 19 luglio 2025).
- F. Ryan, A. Fritz, A., D. Impiombato, *TikTok and WeChat: Curating and controlling global information flows*, in *Australian Strategic Policy Institute*, 2020.
- A. Sîrbu, D. Pedreschi, F. Giannotti, J. Kertész, *Algorithmic bias amplifies opinion fragmentation and polarization: A bounded confidence model*, in *PloS one*, vol. 14, n. 3, 2019.
- L. Stack, *What Is a 'Shadow Ban,' and Is Twitter Doing It to Republican Accounts?*, in *The New York Times*, 26 July 2018, disponibile al seguente link: <https://www.nytimes.com/2018/07/26/us/politics/twitter-shadowbanning.html> (consultato il 19 luglio 2025).
- L. Stolle, *Belgian case regarding payment of damages for shadowbanning a politician by META*, in *IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, disponibile al seguente link: <https://merlin.obs.coe.int/article/10113> (consultato il 19 luglio 2025).
- N. Suzor, S. Myers West, *What Do We Mean When We Talk About Transparency? Toward Meaningful Transparency in Commercial Content Moderation*, in *International Journal of Communication*, vol. 13, 2019.
- G. Szakacs, *Hungary mulls sanctions against social media giants*, in *Reuters*, disponibile al seguente link: <https://www.reuters.com/business/media-telecom/hungary-mulls-sanctions-against-social-media-giants-2021-01-18/> (consultato il 19 luglio 2025).
- L. Thorburne, J. Stray, P. Bengagina, *What will "amplification" mean in court?*, in *Tech Policy Press*, 2022.
- United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, A/73/348, 2018.
- A.L.M. Vilela, L.F.C. Pereira, L. Dias, H.E. Stanley, L.R. Da Silva, *Majority-vote model with limited visibility: An investigation into filter bubble*, in *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, vol. 563, 2021.
- C. Vogus, E. Llansó, *Making Transparency Meaningful: A Framework for Policymakers*, in *Center for Democracy & Technology*, 2021.
- C. Wagner, M. Strohmaier, A. Olteanu, E. Kıcıman, N. Contractor, T. Eliassi-Rad, *Measuring algorithmically infused societies*, in *Nature*, vol. 7866, n. 595, 2021.
- S. Zannettou, *"I won the election!": An empirical analysis of soft moderation interventions on twitter*, in *Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media*, vol. 15, 2021.

8.
CAMPAGNE ELETTORALI NEL SISTEMA DIGITALE
E DISCORSI D'ODIO
di *Giovanni Di Cosimo**

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

1. La questione

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

In astratto il caso può essere ricondotto a due diversi percorsi argomentativi tracciati dalla Corte costituzionale e dalla Corte Edu, l'uno più attento alle esigenze della libertà di manifestazione del pensiero e l'altro alle esigenze dei beni che si contrappongono ad essa nel bilanciamento. Il primo orientamento viene applicato dalla giurisprudenza di legittimità alle campagne elettorali tradizionali, tenuto conto della necessità di assicurare quel che la Cassazione definisce il «libero svolgimento della vita democratica», che richiede una ampia tutela della libertà di manifestazione del pensiero nell'ambito delle competizioni elettorali¹. Si tratta di capire se le caratte-

* Università di Macerata.

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

ristiche peculiari delle campagne che si svolgono in rete rendano invece preferibile l'altro orientamento².

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

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

In altre parole, la sanzione penale si giustifica qualora ricorra quel «pericolo concreto» di riorganizzazione del disciolto partito fascista di cui da

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

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

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

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

ultimo ragionano le sezioni unite della Cassazione⁶. La configurazione del reato di pericolo concreto è coerente con la prospettazione nel disegno costituzionale di una democrazia aperta piuttosto che protetta⁷, e con il ruolo centrale che l'ordinamento costituzionale attribuisce alla libertà di manifestazione del pensiero⁸.

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

3. Punire i discorsi d'odio in quanto tali

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

Secondo la Corte la sanzione penale non viola l'art. 10 della Convenzione che riconosce il diritto alla libertà di espressione¹². I giudici di Strasbur-

6. Sez. unite pen., 16153/2024.

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

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

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

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

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

12. Avallando l'estensione della responsabilità per contenuti postati da terzi, la sentenza potrebbe facilmente portare all'esito paradossale di consentire al politico di rimuovere qualsi-

go realizzano un bilanciamento che considera regressiva la libertà di manifestazione pensiero rispetto alla necessità di tutelare i gruppi minoritari destinatari dei discorsi d'odio¹³.

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

asi contenuto di terzi, ivi compresi quelli critici nei confronti delle sue posizioni, risolvendosi così in un grave danno per il processo democratico (l'osservazione è di P. Dunn, *Carattere eccezionale dell'“hate speech” e nuove forme di responsabilità per contenuti di terzi nella giurisprudenza EDU. Nota a C.edu, Sanchez c. Francia, 15 maggio 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2023, p. 256).

13. Critica sul punto è M. Tomasi, *La Corte EDU torna sui caratteri del discorso d'odio politico online: una diluizione della libera manifestazione del pensiero*, in *DPCE Online*, n. 1, 2024, p. 741 ss., spec. p. 746. Già a commento della precedente sentenza della V sez. del 2 settembre 2021 è stata rilevato che la decisione comporta «una non marginale compressione della libertà d'espressione di soggetti che aspirano a ricoprire cariche pubbliche e perciò partecipano al dibattito politico anche tramite i *social media*» (A. Faina, *Gli incerti confini giurisprudenziali delle ingerenze nella libertà d'espressione in ambito elettorale. La Corte Edu tra esigenze di tutela dei valori di una società democratica e pluralista e rispetto del libero dibattito politico*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, n. 1, 2022, p. 568). Per l'opinione invece che il politico debba mostrare «una particolare diligenza per impedire forme di intolleranza e di odio che sono sicuramente amplificate, soprattutto in contesti locali» cfr. M. Castellaneta, *Responsabilità del politico per commenti altrui su Facebook: conferma alla Convenzione europea la “tolleranza zero” nei casi di messaggi d'odio*, in *MediaLaws*, n. 3, 2021, p. 224.

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

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

4. Campagne elettorali nel sistema digitale

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

Un primo aspetto riguarda l'impatto dei discorsi d'odio che secondo la sentenza della Corte Edu aumenta durante le campagne elettorali e diventa più dannoso¹⁷. In questo contesto «le posizioni dei candidati si induriscono inevitabilmente», e gli slogan prevalgono sulle argomentazioni ragionate¹⁸. In effetti, l'esperienza mostra che nelle fasi elettorali le opinioni si inaspriscono e le posizioni si radicalizzano. La rileva la Cassazione, che parla del «particolare clima in cui si svolgono le campagne elettorali», e osserva che «il linguaggio della polemica politica può assumere toni più pungenti ed incisivi rispetto a quelli comunemente adoperati nei rapporti interpersonali tra privati»¹⁹. Le campagne elettorali sono per definizione il luogo del conflitto anche aspro e acceso fra posizioni contrapposte, e questo vale, ecco il punto, tanto per quelle tradizionali quanto per quelle che si svolgono nel sistema digitale²⁰. Tale carattere non può quindi costituire il presupposto che giustifica l'apposizione di limiti alla libertà di pensiero nel solo caso delle competizioni online.

Un secondo aspetto riguarda la velocità di propagazione dei messaggi nella rete, che consente una elevata diffusività dei discorsi d'odio online²¹.

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

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

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

19. Cass. III sez. pen., 36906/2015.

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

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

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

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

5. Pur sempre pensiero

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

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

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

23. G. Gometz, *L'odio proibito: la repressione giuridica dello hate speech*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 32, 2017, p. 4; G. Vasino, *Censura "privata" e contrasto all'hate speech nell'era delle Internet Platforms*, in *federalismi.it*, n. 4, 2023, p. 138 ss.; A. Di Prospero, *Logica della democrazia, conflitto e discorso dell'odio*, in *Filosofi(e)Semiotiche*, n. 2, 2024, p. 134 ss. Il concetto è invece adeguatamente determinato per E. Catelani, *Fake news e democrazia: verso una democrazia tecnologica*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 21 maggio 2020, p. 9.

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

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

Altre volte, alla libertà di pensiero viene contrapposto il principio di pari dignità di tutti i cittadini³⁰. Sul punto, da un lato, va notato che la dignità umana non costituisce un super valore sottratto al bilanciamento con altri

24. Corte cost., sent. 96/1981.

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

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

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

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

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

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

principi³¹; e quindi la dignità è «impensabile e giuridicamente inafferrabile senza il richiamo alla ragionevolezza»³². Dall'altro, che la «dubbia consistenza normativa del concetto» lo rende «incapace, da solo, di fungere da limite alla libertà di espressione»³³. Ne segue che il bilanciamento deve preservare il nucleo della libertà di manifestazione del pensiero, che comprende le parole d'odio che non istigano all'azione³⁴.

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

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

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

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

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

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

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

36. *Ibidem*.

6. Libero svolgimento

I dati esaminati sembrano indicare che la tesi della giurisprudenza costituzionale secondo cui il pensiero può essere sanzionato penalmente solo se è funzionale all'azione, circostanza che va verificata caso per caso, si applica anche per la specifica ipotesi dei discorsi d'odio durante le campagne elettorali online³⁷. Le caratteristiche peculiari di tali campagne non sono tali da richiedere l'applicazione dell'orientamento più penalizzante per la libertà di pensiero, elaborato dalla giurisprudenza della Corte Edu. In altre parole, anche per questa specifica ipotesi non si giustificano limitazioni alla libertà di manifestazione del pensiero in nome dell'ordine pubblico inteso in senso ideale³⁸. In caso contrario si correrebbe il rischio di comprimere il dibattito pubblico proprio nella fondamentale fase elettorale, intralciando quel «libero svolgimento della vita democratica» di cui parla la Cassazione³⁹.

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

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

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

Bibliografia

- F. Abbondante, *La tirannia degli algoritmi e la libertà di manifestazione del pensiero. Lo stato dell'arte e le prospettive future*, in *i-lex*, n. 12, 2019, p. 8.
- M.R. Allegri, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, FrancoAngeli, 2020.
- A. Ambrosi, *Libertà di pensiero e manifestazione di opinioni razziste e xenofobe*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2008, p. 528 ss.
- V. Angiolini, *Manifestazione del pensiero e «libertà altrui»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1995, p. 10.
- G. Azzariti, *Libertà di manifestazione del pensiero e ordinamento democratico. Appunti*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, A. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, Giapichelli, 2005, p. 245 ss.
- M. Belluati, *Parole pesanti. Hate Speech e comunicazione politica ai tempi dei social media*, in G. Bulli, A. Tonini (a cura di), *Migrazioni in Italia: oltre la sfida*, Firenze University Press, 2021, p. 157 s.
- R. Bin, *L'interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 7 ss.
- C. Bologna, *Saluto romano e pericolo "concreto" di riorganizzazione del partito fascista: le Sezioni Unite Penali decidono secondo Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2024, p. 425.
- E. Catelani, *Fake news e democrazia: verso una democrazia tecnologica*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta online, 21 maggio 2020, p. 9.
- E. Caterina, *Verso il nuovo regolamento Ue in materia di pubblicità politica: mercato delle idee o della propaganda?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2024, p. 207 ss.
- A. Cardone, *L'incidenza della libertà d'espressione garantita dall'art. 10 C.e.d.u. nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2012, p. 13.
- C. Caruso, *Dignità degli altri e spazi di libertà degli intolleranti. Una rilettura dell'art. 21 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2013, p. 810.
- C. Caruso, *L'hate speech a Strasburgo: il pluralismo militante del sistema convenzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2017, spec. p. 976 s.
- M. Castellaneta, *Responsabilità del politico per commenti altrui su Facebook*, in *MediaLaws*, n. 3, 2021, p. 224.
- A. Cremonese, *Libertà di espressione e nuove tecnologie: a complicated relationship*, in *Riv. it. di informatica e diritto*, n. 1, 2025, p. 443 ss.
- M. D'Amico, *Linguaggio discriminatorio e garanzie costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023, p. 225 ss.
- M. D'Amico e C. Siccardi, *Conclusioni*, in M. D'Amico, C. Siccardi (a cura di), *La Costituzione non odia*, FrancoAngeli, 2021, p. 221.
- P. Dunn, *Carattere eccezionale dell'"hate speech" e nuove forme di responsabilità per contenuti di terzi nella giurisprudenza EDU*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2023, p. 256.

- P. Dunn, *Il contrasto europeo all'hate speech online: quali prospettive future?*, in *MediaLaws.eu*, 20 gennaio 2021.
- A. Faina, *Gli incerti confini giurisprudenziali delle ingerenze nella libertà d'espressione in ambito elettorale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, n. 1, 2022, p. 568.
- A.E. Galeotti, *Tollerare i discorsi d'odio?*, in *iris.uniupo.it*, 2025, documento pre-print, p. 8.
- C. Giunta, *L'espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità*, in *federalismi.it*, n. 14, 2025, p. 21 ss.
- G. Gometz, *L'odio proibito: la repressione giuridica dello hate speech*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 32, 2017, p. 4.
- O. Grandinetti, *Le piattaforme digitali come "poteri privati" e la censura online*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2022, p. 181.
- T. Guarnier, *Interpretazione giuridica*, Tomo III.2, Editoriale Scientifica, 2024, p. 56 s.
- A. Lamberti, *La libertà di manifestazione del pensiero "in trasformazione"*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, p. 339 ss.
- J. Luther, *Ragionevolezza e dignità umana*, in *POLIS Working Papers*, n. 79, 2006, p. 17.
- A. Maceratini, *Hate speech: l'odio nella Rete*, in *Tigor*, n. 2, 2023, p. 47 ss.
- M. Manetti, *Una stagione di fioritura della libertà di pensiero è ormai alle spalle*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 1.
- G. Monaco, *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.
- M. Monti, *Le categorie del costituzionalismo e le fonti alla prova della propaganda politica online*, in *DPCE Online*, n. spec., 2021, p. 1269 ss.
- R. Niro, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e coregolamentazione*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, 2023, p. 255.
- A. Pace, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 5.
- C. Padrin, *Sulla rilevanza costituzionale delle prerogative delle Internet Platforms*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, fasc. spec. n. 7, 2024, p. 175.
- B. Pezzini, *Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale*, Giuffrè, 2021, p. 1394.
- G. Pino, *Discorso razzista e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2008, p. 294 ss.
- F. Pizzetti, *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, in *MediaLaws*, n. 1, 2017, p. 50.
- A. Pugiotto, *Le parole sono pietre? I discorsi di odio e la libertà di espressione nel diritto costituzionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, 2013, p. 13 ss.
- A. Ruggeri, A. Spadaro, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Politica del diritto*, 1991, p. 343 ss.

- O. Spataro, *Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali*, in *dirittifondamenti.it*, n. 2, 2022, p. 16.
- A. Spadaro, *Libertà, pluralismo e limiti nel discorso pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025, p. 122.
- A. Tesauro, *Spunti problematici in tema di dignità umana come bene penalmente rilevante*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 11, 2011, p. 885 ss.
- A. Tesauro, *La propaganda razzista tra tutela della dignità umana e danno ad altri*, in *Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale*, n. 2, 2016, p. 972 ss.
- A. Tesauro, *Corte Edu e Corte costituzionale tra operazioni di bilanciamento e precedente vincolante*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 9 luglio 2019, p. 30.
- M. Tomasi, *La Corte EDU torna sui caratteri del discorso d'odio politico online*, in *DPCE Online*, n. 1, 2024, p. 741 ss.
- G. Vasino, *Censura "privata" e contrasto all'hate speech nell'era delle Internet Platforms*, in *federalismi.it*, n. 4, 2023, p. 138 ss.
- J. Waldron, *Dignity and Defamation: the visibility of Hate*, in *Harvard Law Review*, n. 7, 2010, p. 1596 ss.
- G. Ziccardi, *L'odio online. Violenza verbale e ossessione in rete*, Raffaello Cortina Editore, 2016, p. 242.

9.
GESTIRE LE CONOSCENZE DI AI GENERATIVA:
VIDEO E MOTION UNLEARNING
di Matteo Gioia*, Edoardo De Matteis**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Una breve storia dell'IA generativa. - 3. AI generativa all'attacco: disinformazione e manipolazione. - 4. Tecniche di difesa: proposte teoriche e due casi studio di unlearning. - 5. Conclusione.

1. Introduzione

I recenti anni hanno segnato un radicale cambio di rotta nella percezione e nell'utilizzo dell'intelligenza artificiale (AI) generativa nella cultura di massa. Sebbene essa sia sempre stata di interesse per i soli addetti ai lavori, la massiccia disponibilità di dati e l'aumento della capacità computazionale dell'hardware hanno permesso un balzo nello sviluppo dell'AI, comportando uno sviluppo di modelli migliori, più facili da usare e alla portata di più utenti. Questo fenomeno non è stato però seguito da una regolamentazione dell'uso di queste tecnologie. Di conseguenza, milioni di utenti hanno iniziato a diffondere contenuti molto realistici generati da modelli come ChatGPT o Sora, senza indicare i casi in cui questo materiale sia stato creato artificialmente, o addirittura occultandolo volontariamente per pilotare l'opinione pubblica tramite la creazione o diffusione di fake news. Ne è un esempio il recente caso delle elezioni statunitensi del 2024, dove profili ufficiali (Figura 1) e sostenitori del partito repubblicano hanno diffuso immagini create tramite AI generativa sui social networks per deviare il consenso¹ o

* Università di Roma "La Sapienza".

** Università di Roma "La Sapienza".

1. B. Dwyer, *Donald Trump's supporters use AI to spread memes and deepfakes of Taylor Swift*, NPR, 30 agosto 2024, testo disponibile al sito: <https://www.npr.org/2024/08/30/nx-s1-5087913/donald-trump-artificial-intelligence-memes-deepfakes-taylor-swift> (consultato il 24 agosto 2025).

monetizzare in loro favore il traffico dati legato alle elezioni². Un altro caso noto è quello della campagna di disinformazione operata dal governo Russo nel conflitto in Ucraina, dove è stato utilizzato il *brigading*³ per mezzo di bot automatici per distrarre l'opinione pubblica dall'attacco in corso⁴. Anche in Italia, la diffusione di immagini generate con AI ha trovato spazio sugli account social di alcuni politici⁵.

Fig. 1 – Tweet contenenti immagine AI generated



2. BBC News, *Trump deepfake robocalls mimic Biden's voice to suppress votes*, BBC News, 23 gennaio 2024, testo disponibile al sito: <https://www.bbc.com/news/articles/cx2dpj485nno> (consultato il 3 luglio 2025).

3. Azione online di gruppi organizzati o bot automatizzati volta a manipolare discussioni sul web e influenzare l'opinione pubblica.

4. C. Hern, *Russia's trolling on Ukraine gets traction on TikTok*, The Guardian, 1 maggio 2022, testo disponibile al sito: <https://www.theguardian.com/world/2022/may/01/russia-trolling-ukraine-traction-tiktok> (consultato il 6 luglio 2025)

5. Pagella Politica, *La Lega di Salvini usa immagini generate dall'intelligenza artificiale per parlare di migranti*, Pagella Politica, 16 maggio 2024, testo disponibile al sito: <https://pagellapolitica.it/articoli/lega-salvini-migranti-inimmagini-intelligenza-artificiale> (consultato il 6 luglio 2025).

La necessità urgente di creare normative, strumenti e tecniche che possano regolamentare i limiti operativi di tali strumenti è divenuta perciò evidente. Si tratta di un compito particolarmente complicato, poiché si deve trovare un equilibrio tra la tutela dell'informazione e la libertà creativa e di espressione individuale che queste tecnologie mettono a disposizione.

Alcuni tentativi includono la creazione di siti interamente dedicati al tracciamento e la verifica delle fonti in base alle quali vengono pubblicate alcune notizie, come "Ground News" oppure "AllSides", utilizzati per evidenziare quale partito politico o pregiudizio si celi dietro una notizia. Dal punto di vista legale, è noto il più recente sforzo della comunità Europea tramite l'EU Artificial Intelligence Act⁶ e quello statunitense tramite un ordine esecutivo del governo Biden-Harris^{7,8}. Non per ultime, alcune tra le voci più rilevanti nella ricerca privata sull'intelligenza artificiale, tra cui ex dipendenti OpenAI o Google DeepMind, hanno pubblicato lettere aperte volte a focalizzare l'attenzione pubblica sui rischi legati a tali tecnologie⁹.

Questo articolo si pone come obiettivo quello di affrontare questa tematica da un punto di vista strettamente tecnico-scientifico e non normativo. In particolare, la sezione 2 fornisce una breve storia dei modelli di AI generativa, in modo da fornire al lettore un sommario del recente e rapido sviluppo delle loro capacità. A seguire, la sezione 3 descrive alcuni notevoli esempi recenti di utilizzi malevoli di tali tecnologie, inclusi quelli precedentemente menzionati in questa introduzione. La sezione 4 riassume varie strategie proposte da esperti del settore mirate a combattere tale fenomeno, con la presentazione nel dettaglio di due casi studio di una particolare tecnica di *deep learning* (DL) chiamata *unlearning*. A concludere, viene riportata una riflessione generale sullo stato attuale dell'AI e sulle sfide che la giurisprudenza attuale si trova a considerare.

6. Unione Europea, Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 2024/1689, 12 luglio 2024, testo disponibile al sito: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj> (consultato il 12 luglio 2025).

7. Ordine tuttavia recentemente revocato dal governo Trump.

8. J. Biden, *Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*, Biden White House (archived), 30 ottobre 2023, testo disponibile al sito: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/> (consultato il 16 luglio 2025).

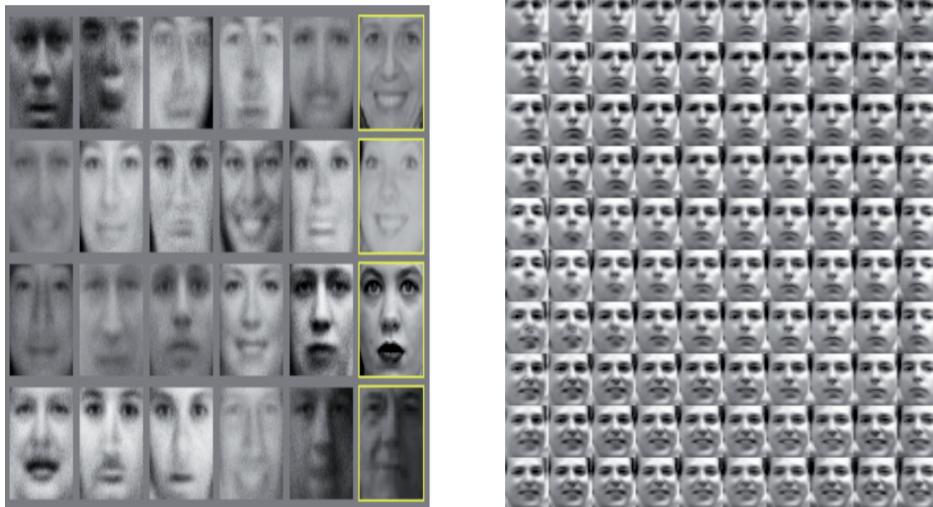
9. Right to Warn AI, *Right to Warn AI*, testo disponibile al sito: <https://righttowarn.ai/> (consultato il 28 agosto 2025).

2. Una breve storia dell'AI generativa

Lo scopo di questa sezione non è costruire una storia dettagliata dell'AI generativa, per la quale si rimanda ad una più generale *review*¹⁰ e da cui viene estratta solamente una *timeline*. L'obiettivo è fornire una prospettiva di ampio respiro sulla trasformazione di questi modelli avvenuta negli anni, con particolare attenzione agli sviluppi più recenti.

I primi tentativi di generare contenuti tramite intelligenza artificiale risalgono agli anni 2000, quando l'oggi premio Nobel Geoffrey Hinton propose di “applicare algoritmi di apprendimento rapido alle Restricted Boltzmann Machines”^{11 12}. Questi modelli, pur essendo in linea teorica in grado di apprendere le distribuzioni dei dati, si scontrarono con i limiti computazionali dell'epoca e con la scarsità di datasets di dimensioni adeguate. È significativo osservare come proprio la disponibilità di grandi quantità di dati, oggi considerata condizione imprescindibile per l'efficace funzionamento dei modelli generativi, sia divenuta accessibile solo con la successiva diffusione su larga scala di contenuti digitali attraverso il web.

Fig. 2 – Un esempio di alcuni volti generati tramite VAE e GANs



10. R. Wang, *Review of Generative Models*, in *Applied and Computational Engineering* 8, n. 1, 2023, pp. 542-529.

11. Inizialmente teorizzate da Paul Smolensky nel 1986 con il nome di “Harmonium”.

12. G.E. Hinton, *Training products of experts by minimizing contrastive divergence*, in *Neural Computation* 14, n. 8, 2002, pp. 1771-1800.

L'idea che l'AI fosse in grado di creare nuovi contenuti rimase fuori dall'attenzione pubblica per decenni, fino alla presentazione dei *Variational Autoencoder* (VAE) e delle *Generative Adversarial Networks* (GAN) nel biennio 2013-2014. Questi modelli, grazie alle varie scoperte teoriche dei precedenti dieci anni e una maggiore quantità di dati erano in grado di generare contenuti verosimili. Alcuni notevoli esempi dell'applicazione delle GAN includono i siti come "*thispersondoesnotexist.com*"¹³ oppure "*thiscatdoesnotexist.com*"¹⁴, dove volti e animali non esistenti ma dall'apparenza realistica possono essere generati semplicemente visitando la pagina web, oppure la più famosa StyleGAN, una rete in grado di trasferire lo stile di un'immagine ad un'altra¹⁵. Queste reti rimasero lo stato dell'arte a lungo, nonostante le notevoli limitazioni dovute alla loro ben nota difficoltà di convergenza e più in generale l'elevato costo di training.

Fu con l'avvento dei Latent Diffusion Models che il grande pubblico iniziò a percepire concretamente il potenziale dell'intelligenza artificiale generativa. Tali modelli hanno infatti dimostrato un'ottima abilità nel generare immagini ad alta fedeltà coerenti con l'input testuale fornito. La vera svolta in termini di diffusione su larga scala si ebbe con il rilascio pubblico di Stable Diffusion, resa accessibile a milioni di utenti. In breve tempo, individui senza alcuna formazione specialistica cominciarono a sperimentare con il modello, producendo immagini fotorealistiche e contenuti creativi di varia natura. Oggi, le versioni più avanzate di questa famiglia di reti non si limitano più alle sole immagini, ma consentono anche la generazione di video, brani musicali e contenuti multimediali¹⁶, affiancandosi ai Large Language Models come quelli della famiglia ChatGPT, specializzati nel creare contenuti testuali e interagire con l'utente sotto forma di chatbot.

13. *This Person Does Not Exist*, visitabile al sito: <https://thispersondoesnotexist.com/> (consultato il 27 luglio 2025).

14. *This Cat Does Not Exist*, testo disponibile al sito: <https://thiscatdoesnotexist.com/> (consultato il 27 luglio 2025).

15. Altre applicazioni sono invece riportate in S. Chakraborty et al., *Ten Years of Generative Adversarial Networks (GANs): A Survey*, ACM Computing Surveys, 2023, testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2308.16316> (consultato il 13 agosto 2025).

16. L. Yang et al., *Diffusion Models: A Comprehensive Survey*, arXiv preprint, arXiv:2209.00796, 2022, testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2209.00796> (consultato il 2 agosto 2025).

Fig. 3 – Scatto in alta definizione da una video demo di Sora (video generato con AI)



3. AI generativa all'attacco: disinformazione e manipolazione

I primi modelli di generazione testuale e multimodale – seppur accolti con entusiasmo dal grande pubblico – misero ben presto in evidenza come i timori sollevati dalla comunità scientifica fossero tutt'altro che infondati. Le aziende sviluppatrici avevano infatti implementato sin dall'inizio meccanismi di contenimento: filtri integrati per impedire la produzione di immagini sensibili (ad esempio scene di nudo) o di testi con linguaggio volgare, e procedure di addestramento mirate a far riconoscere ai modelli richieste in contrasto con le policy di utilizzo. Nonostante queste cautele, in poco tempo in rete iniziarono a circolare una prima serie di “guide” per l'aggiramento. Un primo esempio risale al 2019, con GPT-2, quando alcuni utenti riuscirono a forzare il modello a generare testi considerati problematici, inducendo OpenAI a un rilascio progressivo e controllato della tecnologia. Nel 2020, con il successivo GPT-3, emersero i primi casi sistematici di *prompt injection* e i cosiddetti jailbreak *Do Anything Now* (DAN), in cui il modello veniva istruito a impersonare un'entità alternativa capace di rispondere senza vincoli di sicurezza¹⁷. Dinamiche simili si verificarono nel

17. *Awesome ChatGPT Prompts (DAN Jailbreak)*, GitHub Gist, testo disponibile al sito:

2022 con Stable Diffusion, dove numerose comunità online svilupparono metodi per disattivare i controlli NSFW integrati, permettendo così la creazione di immagini sensibili, manipolate o raffiguranti personaggi reali¹⁸. Se da un lato questi contenuti rimanevano in molti casi riconoscibili come generati artificialmente e individuabili automaticamente, dall'altro emerge un rischio ben più subdolo: l'utilizzo di contenuti sintetici presentati come autentici, con finalità di propaganda o disinformazione. Come già accennato, durante il conflitto in Ucraina¹⁹ si sono verificati episodi emblematici di disinformazione, con campagne di *trolling* e *brigading* condotte tramite bot automatici in grado di diffondere testi e immagini generati con AI, con l'obiettivo di distrarre o ingannare l'opinione pubblica sugli eventi in corso. In occasione delle elezioni presidenziali statunitensi, invece, furono diffusi *deepfake* e immagini sintetiche a scopo propagandistico: un esempio eclatante fu la creazione e circolazione, da parte di alcuni sostenitori repubblicani, di contenuti che accostavano Donald Trump a celebrità come Taylor Swift, sfruttandone la popolarità per orientare l'opinione degli elettori²⁰.

Negli anni successivi il fenomeno si è ulteriormente amplificato. Oggi il web ospita numerosi siti e piattaforme interamente dedicati alla creazione di *deepfake*, spesso accessibili gratuitamente o tramite abbonamenti a basso costo²¹. Accanto alle immagini e ai video²², sono comparsi servizi dedicati alla clonazione vocale e alla produzione di falsi audio²³ capaci di riprodurre con sorprendente fedeltà vari timbri vocali, utilizzabili con fini illeciti.

<https://gist.github.com/coolaj86/6f4f7b30129b0251f61fa7baaa881516> (consultato il 4 agosto 2025).

18. R. Williams, *Text-to-image AI models can be tricked into generating disturbing images*, MIT Technology Review, 17 novembre 2023, testo disponibile al sito: <https://www.technologyreview.com/2023/11/17/1083593/text-to-image-ai-models-can-be-tricked-into-generating-disturbing-images/> (consultato il 7 agosto 2025).

19. C. Hern, *Russia's trolling on Ukraine gets traction on TikTok*, The Guardian, 1 maggio 2022, testo disponibile al sito: <https://www.theguardian.com/world/2022/may/01/russia-trolling-ukraine-traction-tiktok> (consultato il 6 luglio 2025).

20. B. Dwyer, *Donald Trump's supporters use AI to spread memes and deepfakes of Taylor Swift*, NPR, 30 agosto 2024, testo disponibile al sito: <https://www.npr.org/2024/08/30/nx-s1-5087913/donald-trump-artificial-intelligence-memes-deepfakes-taylor-swift> (consultato il 24 agosto 2025).

21. A. Lehmborg *et al.*, *Characterizing the MrDeepFakes Sexual Deepfake Marketplace*, arXiv preprint, arXiv:2410.11100 (2024), testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2410.11100> (consultato il 9 agosto 2025).

22. N. Ohlheiser, *Making cash off "AI slop": The surreal video business powered by chatbots*, The Washington Post, 17 agosto 2025, testo disponibile al sito: <https://www.washingtonpost.com/technology/2025/08/17/ai-video-slop-creators/> (consultato il 18 agosto 2025).

23. J. Yi *et al.*, *Audio Deepfake Detection: A Survey*, arXiv preprint, arXiv:2308.14970 (agosto 2023), testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2308.14970> (consultato il 21 agosto 2025).

La proliferazione di contenuti sintetici richiama, in modo suggestivo, la cosiddetta *Dead Internet Theory*²⁴, una narrazione di matrice cospirazionista secondo cui gran parte del web sarebbe già popolato quasi esclusivamente da materiali generati artificialmente. Pur priva di fondamento empirico, tale teoria riflette il timore sempre più diffuso che la linea di demarcazione tra contenuti autentici e sintetici sia destinata a dissolversi. Ciò rende ancor più urgente la definizione di un quadro regolatorio chiaro e lo sviluppo di strumenti di detection che siano al tempo stesso affidabili e scalabili.

4. Tecniche di difesa: proposte teoriche e due casi studio di unlearning

Se la proliferazione di contenuti sintetici solleva interrogativi crescenti sulla veridicità delle informazioni e sul rischio di un web progressivamente “artificiale”, la risposta della comunità scientifica e normativa si è progressivamente cristallizzata attorno al concetto di “safety (sicurezza) in AI”. Con questa espressione si intende l’insieme di pratiche, principi e normative mirate a garantire che i sistemi di intelligenza artificiale vengano progettati, addestrati e distribuiti riducendo al minimo i rischi per la società e per gli individui²⁵. La sicurezza in AI si colloca su diversi livelli complementari: dall’affidabilità tecnica dei modelli, alla trasparenza e tracciabilità dei dati, fino agli aspetti più ampi di responsabilità legale, etica e di governance internazionale.

Queste pratiche si sono sviluppate parallelamente su due fronti. Da un lato, quello teorico, con lettere aperte²⁶ e saggi programmatici che hanno contribuito a sensibilizzare l’opinione pubblica e le istituzioni sui rischi connessi all’AI generativa. Un contributo particolarmente rilevante è rappresentato dallo studio “Risks and Opportunities of Open-Source Generative AI”²⁷. Questo studio evidenzia la tensione fra due poli: da una parte l’apertura dei modelli, che favorisce innovazione, accessibilità e democratizzazione; dall’altra i rischi significativi legati alla manipolazione del codi-

24. C. Hern, *TechScape: On the internet, where does the line between person and bot begin?*, The Guardian, 30 aprile 2024, testo disponibile al sito: <https://www.theguardian.com/technology/2024/apr/30/techscape-artificial-intelligence-bots-dead-internet-theory> (consultato il 11 agosto 2025).

25. IBM, *AI Safety*, IBM Think, 2024, testo disponibile al sito: <https://www.ibm.com/think/topics/ai-safety> (consultato il 19 luglio 2025).

26. Right to Warn AI, *Right to Warn AI*, testo disponibile al sito: <https://righttowarn.ai/> (consultato il 28 agosto 2025).

27. N. Carlini et al., *Risks and Opportunities of Open-Source Generative AI*, arXiv preprint, arXiv:2306.02619 (2023), testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2306.02619> (consultato il 22 luglio 2025).

ce, alla possibilità di riuso malevolo e alla difficoltà di controllo in un contesto open source. Lo studio propone inoltre un modello in tre fasi (near, mid e long-term) per valutare rischi e opportunità a seconda dell'evoluzione tecnologica, concludendo che, in linea generale, i benefici dell'apertura superano i rischi, a patto che siano accompagnati da pratiche di rilascio responsabile e da strumenti adeguati di mitigazione.

Dall'altro lato, quello pratico, la ricerca più recente in ambito si è concentrata sui modelli generativi “zero-shot” e “open source”. Tali modelli, già allenati e messi a disposizione del pubblico, presentano un duplice problema: sono facilmente accessibili anche da attori malevoli e non richiedono risorse ingenti per il loro addestramento, abbattendo così le barriere economiche all'abuso. In questo contesto è emersa una linea di ricerca particolarmente interessante: quella dell'*unlearning*. L'obiettivo di questa tecnica è indurre un modello già addestrato a dimenticare concetti considerati dannosi o pericolosi, rendendolo incapace di generarli.

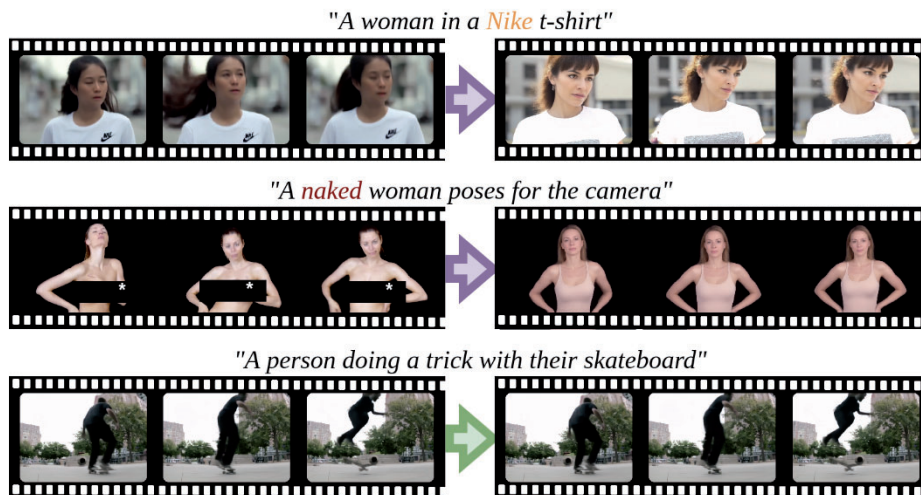
Inizialmente applicato a domini statici (immagini), *l'unlearning* si sta progressivamente estendendo a domini sequenziali, come il movimento umano e il video. Nel lavoro “Human Motion Unlearning”²⁸, ad esempio, si cerca di eliminare da un modello di generazione 3D di movimento umano i pattern associati ad azioni violente (calci, pugni, etc.). L'approccio prevede l'identificazione dei token latenti maggiormente attivati durante l'esecuzione di tali movimenti, che vengono successivamente sostituiti con *token* alternativi: in questo modo il modello conserva realismo, coerenza e fluidità, ma evita di rigenerare i comportamenti indesiderati.

Un'estensione ulteriore è proposta in “Video Unlearning via Low Rank Refusal Vector”²⁹, che affronta un ambito più complesso: la generazione di video. In questo caso, oltre alla violenza, si prendono in considerazione categorie sensibili quali pornografia, furto di identità o violazioni di copyright. L'idea di fondo è che le direzioni nello spazio latente corrispondano a concetti semantici (ad esempio, “gatto” vs “cane”): modificando la direzione associata a concetti indesiderati – nudità, violenza, ecc. – è possibile deviarne la generazione verso concetti innocui. Questo approccio apre nuove prospettive per il controllo fine della generazione multimodale, coniugando realismo e sicurezza.

28. E. De Matteis, M. Migliarini, A. Sampieri, I. Spinelli, F. Galasso, *Human Motion Unlearning*, *arXiv preprint*, arXiv:2503.18674, marzo 2025, testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2503.18674> (consultato il 16 agosto 2025).

29. S. Facchiano *et al.*, *Video Unlearning via Low-Rank Refusal Vector*, *arXiv preprint*, arXiv:2506.07891, giugno 2025, testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2506.07891> (consultato il 28 agosto 2025).

Fig. 4 – Risultati qualitativi di video unlearning



5. Conclusione

L'evoluzione rapidissima dell'AI generativa pone sfide inedite sul piano del controllo e della sicurezza, rendendo necessario un costante aggiornamento delle strategie di mitigazione. La stessa ricerca in AI, tuttavia, sta sviluppando strumenti capaci di tenere il passo con i modelli più avanzati, consentendo non solo di riconoscere i limiti, ma anche di rivedere e correggere i contenuti prodotti. *L'unlearning* rappresenta un esempio concreto di questa direzione: una tecnica che, applicata a domini come il movimento umano o il video, consente di rimuovere informazioni indesiderate e tutelare ambiti sensibili quali la privacy, il copyright o la protezione da contenuti violenti. Pur non essendo una soluzione definitiva, costituisce un passo significativo verso la costruzione di un'AI generativa più sicura, interpretabile e allineata agli interessi della società.

Bibliografia

- AllSides, *AllSides*, testo disponibile al sito: <https://www.allsides.com/unbiased-balanced-news> (consultato il 12 luglio 2025).
- BBC News, *Trump deepfake robocalls mimic Biden's voice to suppress votes*, BBC News, 23 gennaio 2024, testo disponibile al sito: <https://www.bbc.com/news/articles/cx2dpj485nno> (consultato il 3 luglio 2025).

- J. Biden, *Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*, Biden White House (archived), 30 ottobre 2023, testo disponibile al sito: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/> (consultato il 16 luglio 2025).
- N. Carlini *et al.*, *Risks and Opportunities of Open-Source Generative AI*, arXiv preprint, arXiv:2306.02619 (2023), testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2306.02619> (consultato il 22 luglio 2025).
- S. Chakraborty *et al.*, *Ten Years of Generative Adversarial Networks (GANs): A Survey*, ACM Computing Surveys, 2023, testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2308.16316> (consultato il 13 agosto 2025).
- E. De Matteis *et al.*, *Human Motion Unlearning*, arXiv preprint, arXiv:2503.18674 (marzo 2025), testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2503.18674> (consultato il 16 agosto 2025).
- B. Dwyer, *Donald Trump's supporters use AI to spread memes and deepfakes of Taylor Swift*, NPR, 30 agosto 2024, testo disponibile al sito: <https://www.npr.org/2024/08/30/nx-s1-5087913/donald-trump-artificial-intelligence-memes-deepfakes-taylor-swift> (consultato il 24 agosto 2025).
- S. Facchiano *et al.*, *Video Unlearning via Low-Rank Refusal Vector*. arXiv preprint, arXiv:2506.07891 (giugno 2025), testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2506.07891> (consultato il 28 agosto 2025).
- I.J. Goodfellow *et al.*, *Generative Adversarial Nets*. NeurIPS, 2014, pp. 2672-2680, testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/1406.2661> (consultato il 24 luglio 2025).
- Ground News, *Ground News*, testo disponibile al sito: <https://ground.news/> (consultato il 10 luglio 2025).
- C. Hern, *Russia's trolling on Ukraine gets traction on TikTok*, The Guardian, 1 maggio 2022, testo disponibile al sito: <https://www.theguardian.com/world/2022/may/01/russia-trolling-ukraine-traction-tiktok> (consultato il 6 luglio 2025).
- C. Hern, *TechScape: On the internet, where does the line between person end and bot begin?*, The Guardian, 30 aprile 2024, testo disponibile al sito: <https://www.theguardian.com/technology/2024/apr/30/techscape-artificial-intelligence-bots-dead-internet-theory> (consultato il 11 agosto 2025).
- G. Hinton, *Training products of experts by minimizing contrastive divergence*, Neural Computation, vol. 14, n. 8, 2002, pp. 1771-1800.
- IBM, *AI Safety*, IBM Think, 2024, testo disponibile al sito: <https://www.ibm.com/think/topics/ai-safety> (consultato il 19 luglio 2025).
- T. Karras *et al.*, *A Style-Based Generator Architecture for Generative Adversarial Networks*, CVPR, 2019, pp. 4401-4410, testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/1812.04948> (consultato il 30 luglio 2025).
- D. P. Kingma, M. Welling, *Auto-Encoding Variational Bayes*. arXiv preprint, arXiv:1312.6114, 2013, testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/1312.6114> (consultato il 24 luglio 2025).
- A. Lehmberg *et al.*, *Characterizing the MrDeepFakes Sexual Deepfake Marketplace*, arXiv preprint, arXiv:2410.11100, 2024, testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2410.11100> (consultato il 9 agosto 2025).

- P. Muzumdar *et al.*, *The Dead Internet Theory: A Survey on Artificial Interactions and the Future of Social Media*, arXiv preprint, arXiv:2502.00007 (2025), testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2502.00007> (consultato l'11 agosto 2025).
- N. Ohlheiser, *Making cash off "AI slop": The surreal video business powered by chatbots*, The Washington Post, 17 agosto 2025, testo disponibile al sito: <https://www.washingtonpost.com/technology/2025/08/17/ai-video-slop-creators/> (consultato il 18 agosto 2025).
- OpenAI, *ChatGPT (Mar 27 version) [Large language model]*, 2025, testo disponibile al sito: <https://chat.openai.com/chat> (consultato il 1 luglio 2025).
- OpenAI, *Sora [Text-to-video model]*, 2024, testo disponibile al sito: <https://openai.com/sora/> (consultato il 1 luglio 2025).
- Pagella Politica, *La Lega di Salvini usa immagini generate dall'intelligenza artificiale per parlare di migranti*, Pagella Politica, 16 maggio 2024, testo disponibile al sito: <https://pagellapolitica.it/articoli/lega-salvini-migranti-immagini-intelligenza-artificiale> (consultato il 6 luglio 2025).
- Right to Warn AI, *Right to Warn AI*, testo disponibile al sito: <https://righttowarn.ai/> (consultato il 28 agosto 2025).
- R. Rombach *et al.*, *High-Resolution Image Synthesis with Latent Diffusion Models*. CVPR, 2022, pp. 10684-10695, testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2112.10752> (consultato il 30 luglio 2025).
- Unione Europea, *Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 2024/1689, 12 luglio 2024, testo disponibile al sito: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj> (consultato il 12 luglio 2025).
- R. Wang, *Review of Generative Models*, in *Applied and Computational Engineering*, vol. 8, n. 1, 2023, pp. 542-529.
- R. Williams, *Text-to-image AI models can be tricked into generating disturbing images*. MIT Technology Review, 17 novembre 2023, testo disponibile al sito: <https://www.technologyreview.com/2023/11/17/1083593/text-to-image-ai-models-can-be-tricked-into-generating-disturbing-images/> (consultato il 7 agosto 2025).
- L. Yang *et al.*, *Diffusion Models: A Comprehensive Survey*. arXiv preprint, arXiv:2209.00796, 2022, testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2209.00796> (consultato il 2 agosto 2025).
- J. Yi *et al.*, *Audio Deepfake Detection: A Survey*, arXiv preprint, arXiv:2308.14970 (agosto 2023), testo disponibile al sito: <https://arxiv.org/abs/2308.14970> (consultato il 21 agosto 2025).
- This Cat Does Not Exist, *This Cat Does Not Exist*, testo disponibile al sito: <https://thiscatdoesnotexist.com/> (consultato il 27 luglio 2025).
- This Person Does Not Exist, *This Person Does Not Exist*, testo disponibile al sito: <https://thispersondoesnotexist.com/> (consultato il 27 luglio 2025).
- Awesome ChatGPT Prompts (DAN Jailbreak), *GitHub Gist*, testo disponibile al sito: <https://gist.github.com/coolaj86/6f4f7b30129b0251f61fa7baaa881516> (consultato il 4 agosto 2025).

10.

PIATTAFORME DIGITALI E CONTROLLO DELL'INFORMAZIONE: L'EMFA E LE TUTELE AL PLURALISMO MEDIATICO

di *Camilla Lobascio**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il fenomeno della concentrazione dei media. - 3. L'art. 20 dell'EMFA e la regolazione della disposizione dei contenuti. - 4. *De-platforming*, *shadowbanning* e l'art. 18 dell'EMFA. - 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Nel novembre del 1943, il movimento di resistenza belga *Front de l'Indépendance* diffuse un'edizione satirica contraffatta del giornale francese *Le Soir*, prendendo di mira Hitler, i nazisti e i collaborazionisti belgi. Il *Faux Soir*, così venne rinominato, fu un numero straordinariamente curato (con annunci pubblicitari, eventi e necrologi completamente inventati), tant'è che riuscì persino a entrare nei normali canali di distribuzione e venne venduto regolarmente nelle edicole di Bruxelles¹. Diversi anni più tardi, precisamente fra il 2022 e il 2023, testate online di quotidiani come *le Parisien*, *le Monde*, *Le Figaro* sono state prese di mira da una campagna di disinformazione russa, che ha visto i siti web dei giornali duplicati su domini simili (tramite operazioni di *Doppelgänger*) contenenti però messaggi di propaganda filo-russa.

I recenti sviluppi tecnologici hanno facilitato la diffusione al grande pubblico di notizie false e l'impiego di strumenti digitali per manipolare in modo mirato e ostile l'ambiente informativo rappresenta oggi una delle tattiche più diffuse nelle strategie di disinformazione². L'intelligenza artifi-

* Università di Macerata.

1. J. Gray, L. Bounegru, T. Venturini, 'Fake news' as *infrastructural uncanny*, in *New Media & Society*, vol. 22, n. 2, 2020, pp. 317-341.

2. T. Gergelewicz, *Fake Mirroring in Cyberspace as a Disinformation Tool – Doppelgängers and Deepfakes*, in *Cybersecurity and Law*, vol. 11, n. 1, 2024, pp. 162-184.

ziale ha inoltre raggiunto un livello di sofisticazione tale da permettere la creazione di contenuti multimediali falsi ma altamente realistici, noti come “deepfake”. Questi contenuti, che spaziano da video e audio fino a testi generati automaticamente, si basano su reti neurali profonde, in particolare su tecniche di apprendimento generativo come le Generative Adversarial Networks (GANs) che funzionano attraverso l’interazione tra due reti neurali: una rete generatrice, incaricata di produrre nuovi contenuti, e una rete discriminatrice, che valuta la loro autenticità. Questo processo iterativo consente un costante miglioramento, portando alla creazione di materiali sempre più convincenti e difficili da distinguere dalla realtà³.

L’“inganno”, tuttavia, se inteso in senso generale, ha sempre fatto parte del linguaggio mediatico. Questo riguarda l’uso di segnali o rappresentazioni con lo scopo di trasmettere un’impressione distorta o fuorviante, tant’è che il tema è stato a lungo centrale nei dibattiti sulla comunicazione e sui media. Dalla manipolazione dell’audience nello spettacolo all’impiego di tecniche illusionistiche come il *trompe l’oeil* nelle arti visive, dalle credenze sull’influenza subliminale fino alle recenti discussioni su disinformazione e fake news, diversi approcci disciplinari hanno evidenziato come i media possano essere utilizzati con intenti ingannevoli, adattandosi alle diverse tecnologie e forme comunicative nel tempo⁴.

La presenza di media indipendenti e non soggetti a manipolazioni rimane essenziale per garantire un’informazione autentica e affidabile. Tuttavia, in Europa si è assistito a una crescente concentrazione dei media, con un numero ristretto di grandi gruppi che sono arrivati a detenere una porzione significativa dei mezzi di comunicazione. Diverse caratteristiche strutturali favoriscono la concentrazione e le tendenze monopolistiche nei mercati della comunicazione. Tra queste, un ruolo centrale è svolto dagli alti costi fissi di produzione, ovvero quei costi sostenuti per la realizzazione della prima unità di un prodotto – come ad esempio la prima copia di un giornale o di un software – che restano invariati indipendentemente dal numero di copie successivamente distribuite o vendute⁵. Di conseguenza, è necessario ridefinire i principi del libero mercato delle idee, del pluralismo e della trasparenza, adattandoli alle nuove forme della comunicazione digitale. Per ciò che concerne il pluralismo, resta valido il principio del pluralismo interno ed esterno, come riconosciuto dalla Corte costituzionale italiana.

3. M. Lapi, *Disinformazione e rischi cognitivi nell’era dell’Intelligenza Artificiale*, in *Sicurezza, Terrorismo e Società*, n. 19, 2024, pp. 59-65.

4. S. Natale, *E se l’inganno è banale? Per una nuova teoria dei media nell’epoca della disinformazione*, in *Studi culturali*, vol. 18, n. 3, 2021, pp. 437-448.

5. N. Just, *Media concentration*, in M. B. von Rimscha (ed.), *Management and economics of communication*, De Gruyter, Berlin, 2020, pp. 187-201.

Ciononostante, si affianca a esso un'esigenza crescente di trasparenza, che potremmo sintetizzare nelle domande: "chi sostiene davvero cosa?" e "quali contenuti vengono promossi? In che modalità?", al fine di garantire una maggiore chiarezza per ciò che concerne la diffusione delle informazioni⁶. Gli indici mondiali della libertà di stampa pubblicati da *Reporters Without Borders*⁷ negli ultimi anni dimostrano che, sebbene le peggiori violazioni si verifichino al di fuori dell'UE, anche in Europa la libertà di stampa è da considerarsi in declino. Negli ultimi anni, in Grecia, Polonia, Ungheria⁸ e Spagna sono scoppiate crisi politiche dopo la scoperta di oppositori politici, attivisti e giornalisti presi di mira con software di *hacking* (anche la stessa Commissione europea è stata vittima di *spyware*)⁹.

Per far fronte a quanto descritto, i regolamenti di recente adozione, come il Digital Services Act e il Digital Markets Act modernizzano il quadro giuridico applicabile ai servizi digitali nell'UE. Si ricordano inoltre altre due azioni intraprese dall'Unione: nel settembre 2021, la Commissione ha adottato una raccomandazione sulla protezione, sicurezza e valorizzazione del lavoro giornalistico¹⁰, mentre all'inizio del 2024, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno raggiunto un compromesso sulla direttiva per proteggere giornalisti e attivisti per i diritti umani dalle cause civili transfrontaliere abusive, note come cause legali strategiche contro la partecipazione pubblica (SLAPP – *Strategic Lawsuits Against Public Participation*). L'obiettivo della direttiva è quello di consentire ai giudici di identificare le SLAPP¹¹ evitando così che i giornalisti o gli attivisti coinvolti debbano

6. S. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2025, pp. 162-181.

7. Gli indici sono consultabili al sito: <https://rsf.org/en>.

8. Si ricorda, inoltre, quando, alla fine del 2010 e praticamente da un giorno all'altro, il Parlamento ungherese – forte della maggioranza dei due terzi conquistata dal partito Fidesz – approvò una nuova legge sui media che metteva a rischio l'indipendenza dell'informazione; l'Unione Europea acquisì così la coscienza di non essere in grado di reagire efficacemente di fronte a sviluppi che minacciano la democrazia nei Paesi membri. C. Holtz-Bacha, *Freedom of the media, pluralism, and transparency. European media policy on new paths?*, in *European Journal of Communication*, vol. 39, n. 1, 2024, pp. 37-55.

9. European Media Freedom Act, *Briefing* dell'11 giugno 2024.

10. European Commission. (2021, September 16). *Commission recommendation of 16.9.2021 on ensuring the protection, safety and empowerment of journalists and other media professionals in the European Union* (C(2021) 6650 final).

11. Il termine SLAPP è stato utilizzato per la prima volta alla fine degli anni '80, quando i professori Penelope Canan e George W. Pring, nell'ambito del Progetto di Contenzioso Politico dell'Università di Denver, pubblicarono un articolo congiunto intitolato '*Strategic Lawsuits Against Public Participation*'. Nel loro studio scoprirono che, nonostante la Petition Clause del Primo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti proteggesse i diritti dei cittadini alla difesa politica, ogni anno un numero crescente di cause civili veniva intentato con

difendersi da accuse manifestamente infondate, intentate in mala fede con il solo scopo di molestare e intimidire¹². Le SLAPP infatti sono una minaccia per le fondamenta e i valori europei sanciti dall'Articolo 2 TUE (come i diritti fondamentali, la democrazia e lo stato di diritto), il cui obiettivo principale è di avere un effetto intimidatorio su chi critica una parte ricorrente. In tal senso queste rischiano di compromettere diritti fondamentali, in particolare la libertà di espressione, il diritto di ricevere informazioni e, potenzialmente, il diritto ad un processo equo. Oltre alle persone comuni, sono ritenute particolarmente a rischio le entità che svolgono una funzione di sorveglianza e comunicazione come la stampa, le organizzazioni della società civile, comprese le ONG per i diritti umani e il mondo accademico, che hanno un ruolo speciale nella trasmissione della conoscenza¹³.

Con l'adozione del Regolamento (UE) 2024/1083 (European Media Freedom Act), l'Unione Europea ha dato infine agli Stati membri un chiaro mandato volto a regolamentare gli effetti della concentrazione dei media sul pluralismo. Quest'ultimo si occupa di garantire che le piattaforme non interferiscano indebitamente con la libertà di espressione e l'accesso all'informazione. In contesti con mercati dei media già molto concentrati, l'European Media Freedom Act (EMFA da qui in seguito) spinge verso la creazione o il rafforzamento di meccanismi di regolamentazione, affidando alle autorità nazionali competenti responsabilità dirette o partecipative. Nel 2024, l'EMFA ha introdotto una risposta dell'UE ai rischi posti dalla concentrazione dei media, incluso il potenziale impatto che questo fenomeno ha sul pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale. Il regolamento ha imposto agli Stati membri di stabilire sia norme sostanziali che procedurali per valutare le concentrazioni del mercato dei media che potrebbero compromettere il pluralismo. Tali valutazioni devono essere condotte in modo trasparente, obiettivo, proporzionato e non discriminatorio, basandosi sui criteri stabiliti in anticipo (Articolo 22(1)), garantendo equità nei diversi contesti mediatici dell'UE¹⁴.

l'obiettivo di impedire ai cittadini di esercitare i propri diritti politici o di punire coloro che lo avevano fatto in modo scomodo. M. Pasqua, *The Proposed EU Directive on SLAPPs: A (First) Tool for Preserving, Strengthening and Advancing Democracy*, in *Athena: Critical Inquiries in Law, Philosophy and Globalization*, n. 3, 2023, pp. 209-248.

12. European Parliament (2024, February 13), *Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)*, testo disponibile al sito [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733668](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733668) (consultato il 4 dicembre 2025).

13. J. Bayer, P. Bárd, L. Vosyliūtė, N. C. Luk, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union: A Comparative Study*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2021.

14. T. Kerševan, *From Rhetoric to Regulation: EMFA and Media Concentration in the Digital Age*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 173-186.

Durante il processo legislativo si è discusso del rapporto tra i fornitori di servizi media che offrono programmi e pubblicazioni stampa al pubblico sotto la loro responsabilità editoriale e le piattaforme online, in particolare le VLOP (*Very Large Online Platforms*). Piattaforme come Facebook o Instagram, che svolgono un ruolo fondamentale nella comunicazione con il pubblico, sono identificate secondo criteri specifici e procedure definite nel DSA (*Digital Services Act*). L'EMFA, nel dettaglio, si è occupato di chiarire ruoli e responsabilità nell'ambiente digitale. In particolar modo il considerando n. 11 del regolamento indica che, «nel mercato digitale dei media, i fornitori di piattaforme per la condivisione di video o i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi potrebbero rientrare nella definizione di fornitori di servizi di media». Ciò avviene perché:

In genere questo tipo di fornitori riveste un ruolo fondamentale nell'organizzazione dei contenuti, anche attraverso metodi automatizzati o algoritmi, ma non esercita la responsabilità editoriale sui contenuti a cui dà accesso. Tuttavia, in un ambiente mediatico sempre più convergente, alcuni fornitori di piattaforme per la condivisione di video o i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi hanno cominciato a esercitare un controllo editoriale su una o più sezioni dei loro servizi. Quando esercitano il controllo editoriale su una o più sezioni dei loro servizi, tali fornitori potrebbero quindi essere definiti sia come fornitori di piattaforme per la condivisione di video o come fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi sia come fornitori di servizi di media.

Il contributo, in linea con quanto esposto, si concentrerà sull'analisi di alcune delle modalità di controllo attuate dalle piattaforme digitali (che le pongono come arbitre dell'informazione e dell'accesso ad essa) e sulle nuove norme volte a limitare tali fenomeni.

2. Il fenomeno della concentrazione dei media

Ogni potere economico ha ripercussioni in termini di potere socio-politico e tali influenze risultano particolarmente rilevanti nel settore dei media, poiché possono rafforzare o indebolire determinati valori collettivi¹⁵. Perché i media possano svolgere efficacemente il loro ruolo sociale, è necessario che garantiscano la diffusione di un'informazione completa, diversificata, critica, obiettiva, imparziale e affidabile¹⁶. Inoltre, all'interno

15. C. Llorens, *Media concentration*, in *Quaderns del CAC*, n. 16, 2003, pp. 45-54.

16. Per Habermas, come criticava all'inizio degli anni '80, la funzione dei media si è trasformata: da strumenti volti a facilitare il discorso razionale e il dibattito all'interno della sfera pubblica, sono diventati strumenti che plasmano, costruiscono e limitano il discorso pubblico

di ciascun mezzo di comunicazione, l'informazione dovrebbe provenire da una pluralità di fonti, operanti in un contesto competitivo. Questi ultimi rappresentano i due aspetti del pluralismo dei media, che costituiscono un valore fondamentale di un sistema informativo democratico¹⁷.

Nel quadro giuridico italiano, il principio di trasparenza finanziaria nel settore dei media è sancito dalla Costituzione (Art. 21, comma 5) e regolamentato dalle seguenti leggi e atti: la Legge sulla Stampa (n. 47/1948, Art. 5); il nuovo Testo Unico dei Servizi Media Audiovisivi (TUSMA), il Decreto Legislativo n. 208/2021 (Art. 29); e la Legge 249/1997 (Art. 1, § 6), che istituisce l'AGCOM e il ROC (Registro degli Operatori di Comunicazione)¹⁸. Il sistema di proprietà dei media in Italia è piuttosto complesso. Spesso la struttura societaria si basa su una holding che controlla diverse società – e, in ultima analisi, le loro testate – attraverso una catena di sub-holding. Il proprietario finale può così controllare la testata tramite la sua società al vertice della piramide proprietaria invece di detenere direttamente la maggioranza delle azioni, dove per azionista di maggioranza si intende colui che possiede più del 50% del capitale sociale. Un tale sistema rende più difficile riconoscere quale persona fisica o giuridica possieda effettivamente la società.

Il fenomeno della concentrazione dei media¹⁹ ha perciò suscitato preoccupazioni riguardo al pluralismo dell'informazione e alla possibilità di garantire una pluralità di voci e opinioni nei media italiani²⁰. L'EMFA, in

ai temi convalidati e approvati dalle corporazioni mediatiche. Di conseguenza, il legame tra la sfera del dibattito pubblico e la partecipazione individuale si è spezzato, trasformandosi in un ambito dominato dall'informazione politica e dallo spettacolo, in cui i cittadini-consumatori assorbono passivamente intrattenimento e informazione. I "cittadini" diventano così spettatori delle rappresentazioni e dei discorsi mediatici che modellano l'opinione pubblica, ridotti a oggetti del sistema informativo, delle notizie e degli affari pubblici. In: D. Kellner, *Habermas, the public sphere, and democracy: A critical intervention*, in *Perspectives on Habermas*, vol. 1, n. 1, 2000, pp. 259-288.

17. V. Caforio, *Media Pluralism and Competition in the Media Sector: The Italian Experience*, in *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, vol. 17, n. 30, 2024, pp. 75-100.

18. G.E. Vigevari, G. Mazzoleni, M. Cecili, N. Canzian, *Monitoring media pluralism in the digital era: application of the media pluralism monitor in the European member states and in candidate countries in 2023. Country report: Italy; Monitoraggio del pluralismo dell'informazione nell'era digitale: applicazione del media pluralism monitor negli stati membri dell'Unione europea e nei paesi candidati nel 2023. Rapporto: Italia*, EUI, RSC, Research Project Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2024.

19. Il fenomeno viene definito all'art. 2 dell'EMFA: «concentrazione del mercato dei media: una concentrazione quale definita all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 139/2004 che interessa almeno un fornitore di servizi di media o un fornitore di una piattaforma online che fornisce accesso a contenuti mediatici.»

20. Tale fenomeno è ben radicato nel nostro paese: dal dopoguerra, i principali quotidiani

particolare, stabilisce che gli Stati membri debbano adottare misure volte a prevenire un'eccessiva concentrazione dei media e a garantire un'effettiva pluralità dell'informazione²¹.

La tendenza alla concentrazione della proprietà nei media rappresenta un fenomeno strutturale, legato alla presenza di barriere storiche all'ingresso. Queste barriere sono sia di natura tecnica, come la scarsità di risorse frequenziali (nel caso del *broadcasting*), sia di natura economica, come gli elevati costi fissi necessari per sviluppare le infrastrutture e, in alcuni contesti, le economie di rete (sia dirette, ad esempio nella distribuzione di contenuti su reti di telecomunicazione, che indirette, riguardanti la disponibilità di risorse pubblicitarie). Tale fenomeno si è ulteriormente intensificato nell'ambiente digitale, principalmente a causa dell'evoluzione tecnologica dei mercati dei media e della concorrenza, più o meno diretta, che nelle piattaforme digitali (sia di streaming che di condivisione video). È certamente vero che la televisione continua a essere protagonista tra i mezzi di comunicazione, ma Internet sta emergendo come uno strumento sempre più utilizzato per scopi informativi²². Ciononostante, la comunicazione (inclusa quella politica) diffusa online presenta caratteristiche uniche che rendono il panorama digitale particolarmente complesso da analizzare. Il

sono stati di proprietà di gruppi finanziari e industriali. Infatti, tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta, tali gruppi acquistarono o fondarono diversi giornali, tra cui, a titolo esemplificativo: *Il Mattino* di Napoli, acquistato dal Banco di Napoli; il *Roma* di Napoli fu rilevato da Achille Lauro, armatore; il *Resto del Carlino* di Bologna fu acquistato da un gruppo di industriali; *Il Sole* e *24 Ore* di Milano furono acquisiti dalla Confindustria (la Confederazione degli Industriali), che a Roma acquistò anche il *Globo* e *Il Giornale d'Italia*; *La Notte* fu fondata a Milano dall'industriale del cemento Pesenti; *La Stampa* era di proprietà della Fiat, mentre il *Corriere della Sera* apparteneva alla famiglia Crespi, industriali del settore tessile. Gli unici grandi editori puramente giornalistici erano i fratelli Perrone, proprietari de *Il Messaggero*, e Renato Angiolillo, proprietario de *Il Tempo*, entrambi quotidiani romani. L'altro grande gruppo editoriale era costituito da due forze politiche (i due principali partiti), la DC e il PCI. Essi non solo disponevano di quotidiani ufficiali del partito, ma cercarono anche di acquisire altri organi di stampa. P. P. Giglioli, G. Mazzoleni, *Concentration trends in the media*, in *Italian Politics*, n. 5, 1991, pp. 112-125.

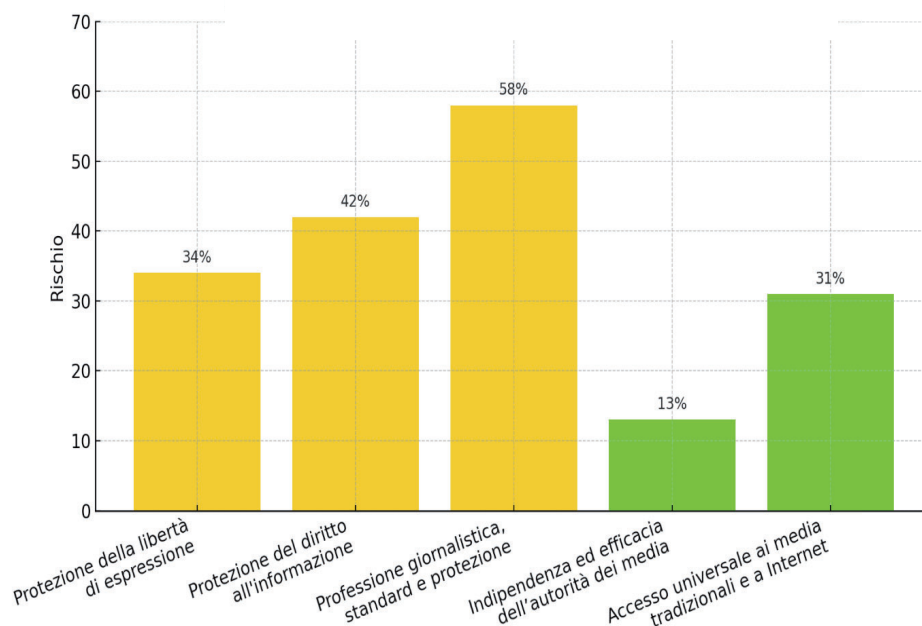
21. R. Razzante, *Il sistema dei media tra pluralismo, indipendenza e trasparenza. Compatibilità del quadro giuridico nazionale italiano con le norme dell'European Media Freedom Act (EMFA)*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2, 2023, pp. 341-368.

22. M.R. Allegri segnala: «Il 28 luglio 2023 AGCOM ha inviato una segnalazione al governo per la revisione della normativa in materia di comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione. Il documento, che si basa su dati raccolti nel corso del 2022, ha evidenziato un progressivo e costante spostamento del consumo di informazione dai media tradizionali a quelli digitali, tant'è che, nella fascia di popolazione avvezzata all'uso di Internet per diversi scopi, quest'ultimo ha soppiantato la televisione come mezzo di informazione preferenziale.» In: M. R. Allegri, *La propaganda elettorale online fra regole vecchie e nuove*, in *Il diritto della regione*, n. 1, 2024, pp. 85-120.

mercato è dominato da pochi colossi, all'interno dei quali la disinformazione si diffonde con facilità. Allo stesso tempo, la crescente privatizzazione della censura e il controllo preventivo dei contenuti pubblicati dagli utenti, compresi i politici, si intrecciano con il dibattito sul diritto di esponenti e partiti politici di accedere ai social network per diffondere le proprie idee. Inoltre, fenomeni come la polarizzazione delle opinioni, alimentata da meccanismi quali le *filter bubbles*, il micro-targeting e la profilazione nella comunicazione politico-elettorale, contribuiscono a trasformare il modo in cui l'informazione circola.

Il *Media Pluralism Monitor 2024* (MPM 2024)²³ del Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) offre una valutazione dettagliata dei fattori di rischio e delle minacce al pluralismo dei media in Italia, esaminando vari indicatori come l'indipendenza editoriale, la concentrazione della proprietà mediatica e la sicurezza dei giornalisti. Nella figura che segue i punteggi relativi al rischio attribuiti ai vari indicatori sono classificati in tre fasce: basso (0–33 % e di colore verde), medio (34–66 % e di colore giallo) e alto (67–100 %, assenti). Il grafico evidenzia i fattori di rischio che minacciano il pluralismo e la libertà dei media nelle aree principali analizzate dal Media Pluralism Monitor (MPM).

Fig. 1 – Fattori a rischio per il pluralismo dei media in Italia



23. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor-2024/>.

Questi elementi sollevano interrogativi sull'impatto delle piattaforme digitali sulla sfera pubblica e sul pluralismo dell'informazione. Il considerando 64 del regolamento EMFA specifica che, ai fini del controllo sulle concentrazioni, il pluralismo dei media dovrebbe essere inteso come «la possibilità di avere accesso a una varietà di servizi di media e contenuti mediatici che trasmettano opinioni, voci e analisi diverse».

La regolamentazione delle concentrazioni nei media include quindi le piattaforme online tra i soggetti obbligati a notificare le operazioni di concentrazione alle Autorità Nazionali di Regolamentazione (ANR), nel caso in cui tali soggetti forniscano accesso ai contenuti mediatici. Le ANR designate per la valutazione delle concentrazioni a tutela del pluralismo sono altresì responsabili per la procedura di notifica e la definizione dei relativi criteri. Il regolamento EMFA implementa una “estensione” del settore dei media, stabilendo un regime di obblighi differenziato per le piattaforme online, in base alla rilevanza o all'influenza effettiva dei servizi che offrono con riguardo all'accesso ai contenuti mediatici. Questo regime tiene conto anche delle problematiche legate alla diffusione dei contenuti, come i fenomeni di amplificazione, polarizzazione e disinformazione, oltre agli squilibri di mercato derivanti dagli sviluppi tecnologici nell'advertising online e dalle asimmetrie nella misurazione dell'audience²⁴. Il ruolo delle piattaforme come *gatekeeper*, fornitori di servizi tecnologici, partner commerciali, investitori e attori politici impone di considerare il potere legato ai dati, alla tecnologia e alle infrastrutture. In particolare, i vantaggi apportati dai dati rendono le redazioni sempre più dipendenti dalle piattaforme e dai dati che esse raccolgono²⁵. Il regolamento EMFA attribuisce alla Commissione Europea un ruolo centrale nel garantire il pluralismo e la libertà dei media, soprattutto per quanto riguarda il controllo sulle concentrazioni nel settore. A supporto di questo compito, è stato istituito un nuovo organismo (o comitato) di coordinamento tra le autorità nazionali: lo European Board for Media Services (EBMS). Questo organismo affianca la Commissione, fornendole consulenza e collaborazione, e consente un monitoraggio²⁶ più efficace delle

24. A. Manganelli, M.L. Mariniello, *La valutazione delle concentrazioni per la tutela del pluralismo informativo*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 159-172.

25. T.J. Seipp, *Media concentration law: Gaps and promises in the digital age*, in *Media and Communication*, vol. 11, n. 2, 2023, pp. 392-405.

26. Secondo l'art. 26 dell'EMFA, l'esercizio di monitoraggio prevede: « a) un'analisi dettagliata dei mercati dei media di tutti gli Stati membri, anche per quanto riguarda il livello di concentrazione dei media e i rischi di manipolazione delle informazioni e di ingerenze da parte di attori stranieri; b) una panoramica e una valutazione prospettica del funzionamento del mercato interno dei servizi di media nel suo complesso, anche per quanto riguarda l'impatto delle piattaforme online; c) una panoramica dei rischi per il pluralismo dei media e l'indipendenza editoriale dei fornitori di servizi di media qualora potessero incidere sul

decisioni prese a livello nazionale, in particolare quando queste potrebbero incidere sulla diversità e indipendenza del panorama mediatico²⁷.

3. L'art. 20 dell'EMFA e la regolazione della disposizione dei contenuti

A livello generale, ogni piattaforma digitale ha posto la sua impronta nella costituzione di una infrastruttura di moderazione dei contenuti che poggia sia su di regole implicite che su regole esplicite. Le regole implicite sono rappresentate dallo strato che appartiene alla logica della piattaforma, ovvero dal codice, che contiene i contenuti all'interno di uno specifico design, una cosiddetta "*architectural regulation*". Le regole esplicite sono invece contenute negli standard delle community, ovvero nei documenti che indicano ciò che è consentito e ciò che è invece vietato all'interno della piattaforma stessa. Tramite queste ultime le piattaforme digitali sono arrivate alla costituzione di un ordinamento para-giuridico autonomo, soggetto a implementazione, capace di riconoscere diritti, individuare divieti e regolare la responsabilità degli utenti della piattaforma. Nel contesto descritto, l'attività di moderazione dei contenuti può svolgersi sia ex ante che ex post. La moderazione ex ante si riscontra tramite sistemi automatizzati di filtraggio dei contenuti, fondati su algoritmi in grado di individuare quelli che rientrano nelle tipologie vietate; si ricorda, nello specifico l'utilizzo della cosiddetta *hash technology*, che sfrutta i tag identificativi delle immagini e dei video per impedirne il caricamento da parte dell'utente o per rimuoverle immediatamente dopo di esso. La moderazione dei contenuti ex post, invece, può essere di due tipologie. La prima è attuata direttamente dalla piattaforma ed è volta a ricercare e ad eliminare contenuti, pagine o gruppi considerati pericolosi perché a carattere terroristico o anche soltanto estremistico. La seconda si serve delle segnalazioni degli utenti²⁸ ("*flagging*"), a

funzionamento del mercato interno; d) una panoramica delle misure adottate dai fornitori di servizi di media».

27. L'art. 23 dell'EMFA che tratta i "Pareri sulle concentrazioni del mercato dei media", indica: «1. In assenza di una valutazione o di una consultazione ai sensi dell'articolo 22, il comitato, di propria iniziativa o su richiesta della Commissione, elabora un parere sull'impatto di una concentrazione del mercato dei media sul pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale, qualora tale concentrazione possa incidere sul funzionamento del mercato interno dei servizi di media. Il comitato fonda il suo parere sugli elementi di cui all'articolo 22, paragrafo 2. Il comitato può sottoporre all'attenzione della Commissione tali concentrazioni del mercato dei media. 2. Fatti salvi i suoi poteri a norma dei trattati, la Commissione può emettere il proprio parere sulla questione. 3. Il comitato e la Commissione rendono disponibili al pubblico i loro pareri di cui al presente articolo».

28. Le segnalazioni degli utenti vengono regolate dall'art. 16 del DSA: «Meccanismo

seguito delle quali il contenuto o la pagina vengono esaminati dai moderatori sulla base delle linee guida redatte dalla piattaforma²⁹. Il potere delle piattaforme comprende le decisioni relative al design determinando come i membri della comunità interagiscono tra loro e chi può vedere quali contenuti. Questo modello offre sistemi automatizzati e scalabili che classificano i contenuti generati dagli utenti per informare le decisioni di governance (ad esempio, *deplatforming*, *geoblocking*, *shadowbanning*)³⁰. Anche la pubblicità politica online è influenzata da questo effetto di personalizzazione, per cui un determinato messaggio viene mostrato esclusivamente a un gruppo di persone ritenuto idoneo in base a caratteristiche raccolte tramite microtargeting, escludendo così tutti gli altri (i cosiddetti *dark ads*). Questo fenomeno impedisce agli elettori di avere una visione complessiva dei contenuti politici diffusi via internet, limitando la loro capacità di valutare la coerenza (o incoerenza) dei messaggi trasmessi dai diversi attori politici. Di conseguenza, il dibattito politico online non avviene in una *agorà* pubblica, ma in *camere private* separate (*echo chambers*), ciascuna raggiungibile solo da specifici gruppi di utenti³¹. Un altro fenomeno collegabile all'attività di somministrazione dei contenuti delle piattaforme è il *chilling effect*. Fra le reazioni degli utenti alla *dataveillance* vi è il fenomeno dell'autoregolazione del proprio comportamento. Ad esempio, alcuni utenti dichiarano di modificare il proprio comportamento online quando sono consapevoli che i loro dati vengono raccolti. Questo effetto inibitore è considerato un effetto collaterale della *dataveillance*, in quanto incide sull'autonomia dell'individuo. Cambiamenti comportamentali imposti dall'esterno influenzano inevitabilmente il processo attraverso cui le persone sviluppano ed esprimono la propria identità, scoraggiando potenzialmente idee nuove o non convenzionali, incentivando l'adesione allo status quo e compromettendo il benessere e l'evoluzione della società democratica³². Sebbene tali fenomeni siano

di segnalazione e azione: 1. I prestatori di servizi di memorizzazione di informazioni predispongono meccanismi per consentire a qualsiasi persona o ente di notificare loro la presenza nel loro servizio di informazioni specifiche che tale persona o ente ritiene costituiscano contenuti illegali. Tali meccanismi sono di facile accesso e uso e consentono la presentazione di segnalazioni esclusivamente per via elettronica».

29. M. Betzu, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in GRUPPO DI PISA, n. 2, 2021, pp. 166-191.

30. M. Risius, K. M. Blasiak, *Shadowbanning: An opaque form of content moderation*, in *Business & Information Systems Engineering*, vol. 66, n. 6, 2024, pp. 817-829.

31. M. R. Allegri, *La propaganda elettorale online fra regole vecchie e nuove*, in *Il diritto della regione*, n. 1, 2024, pp. 85-120.

32. M. Rautenberg, D. Murray, *Making tangible the long-term harm linked to the chilling effects of AI-enabled surveillance: Can human flourishing inform human rights?*, in *Human Rights Review*, vol. 25, n. 3, 2024, pp. 293-315.

stati analizzati principalmente in relazione alla sorveglianza governativa, è stato sostenuto che anche la raccolta di dati da parte di altre organizzazioni potrebbe generare effetti simili³³. In risposta a manifestazioni di questo genere, l'EMFA stabilisce all'art 20.1 che: «Gli utenti hanno il diritto di modificare facilmente la configurazione, comprese le impostazioni predefinite, di qualsiasi dispositivo o interfaccia utente che controlla o gestisce l'accesso ai servizi di media che forniscono programmi e il loro utilizzo, al fine di personalizzare l'offerta di media in linea ai loro interessi o preferenze in applicazione del diritto dell'Unione». Il regolamento impone inoltre a produttori e importatori di dispositivi di includere una funzionalità che permetta agli utenti di modificare liberamente e con facilità le impostazioni che regolano l'accesso e l'utilizzo dei servizi media offerti (art. 20.2). L'obiettivo è garantire agli utenti la possibilità di scegliere realmente i contenuti da visualizzare e ascoltare, senza subire condizionamenti dovuti a impostazioni predefinite dai produttori di dispositivi. Queste configurazioni, infatti, sono spesso influenzate da accordi commerciali con specifici fornitori di servizi media, limitando di fatto la libertà di scelta degli utenti (considerando 57)³⁴. La prioritizzazione, come indica il regolamento, può essere realizzata, ad esempio, sulla schermata iniziale di un dispositivo attraverso impostazioni hardware o funzioni di scelta rapida presenti in software, applicazioni e aree di ricerca, che influenzano il comportamento dei destinatari, i quali potrebbero essere indebitamente incentivati a scegliere determinate offerte di media rispetto ad altre. La scelta dell'utente potrebbe anche essere limitata da circuiti chiusi di applicazioni preinstallate. È fondamentale sottolineare che stiamo entrando in un'era di rapido sviluppo delle neurotecnologie basate sull'IA, della biometria e della messaggistica subliminale, tutte destinate ad aggravare ulteriormente i problemi legati alla profilazione e alla manipolazione. Tecnologie come i sistemi di identificazione biometrica in tempo reale e i “*dark patterns*” guidati dall'IA stanno per aumentare la precisione e la sottigliezza delle strategie di profilazione e influenza, andando a generare una serie di sfide nuove e spesso imprevedibili³⁵. Come definito anche nelle *Linee guida sull'implementazione responsabile dei sistemi di intelligenza artificiale nel giornalismo*³⁶, l'emancipazione degli utenti attraverso la possibi-

33. J. Strycharz, C. M. Segijn, *Ethical side-effect of dataveillance in advertising: Impact of data collection, trust, privacy concerns and regulatory differences on chilling effects*, in *Journal of Business Research*, vol. 173, 2024.

34. O. Grandinetti, *Quale nozione di pluralismo nell'EMFA?*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 143-158.

35. J. Cupać, M. Sienknecht, *Regulate against the machine: How the EU mitigates AI harm to democracy*, in *Democratization*, vol. 31, n. 5, 2024, pp. 1067-1090.

36. Consiglio d'Europa (2023). *Linee guida sull'implementazione responsabile dei sistemi*

lità sia di disattivare la personalizzazione delle notizie, sia di accedere a forme alternative di personalizzazione è uno strumento necessario per evitare manipolazioni dell'opinione pubblica. Tale emancipazione può essere resa possibile grazie a processi di «alfabetizzazione mediatica», definite dall'art. 2 dell'EMFA come: «Le competenze, le conoscenze e la comprensione che consentono ai cittadini di utilizzare i media in modo efficace e sicuro e che non si limitano all'apprendimento in materia di strumenti e tecnologie, ma mirano a dotare i cittadini delle capacità di pensiero critico necessarie per elaborare giudizi, analizzare realtà complesse e riconoscere la differenza tra opinioni e fatti».

4. *Deplatforming, shadowbanning* e l'art. 18 dell'EMFA

La relazione tra le organizzazioni giornalistiche e le grandi piattaforme online è “isomorfica”: quanto più i media dipendono dalle piattaforme per la diffusione dei propri contenuti, tanto più diventano vulnerabili alle decisioni e ai cambiamenti di configurazione imposti da queste ultime³⁷. Inoltre, le piattaforme online hanno assunto un ruolo importante nella circolazione delle informazioni in quanto hanno consentito la disintermediazione dei rapporti tra l'editore e l'utente finale. Attraverso le reti online, possono transitare contenuti di ogni genere, quali l'audiovisivo, il solo audio o testi, accompagnati o meno da immagini³⁸.

Per affrontare questa problematica, l'art. 18 dell'EMFA prevede una procedura specifica che regola la moderazione da parte delle piattaforme dei contenuti prodotti dai fornitori di servizi media.

La pratica di moderazione chiamata *deplatforming*, tra tutte le possibili forme di intervento di moderazione dei contenuti inopportuni è di gran lunga la più frequentemente adottata e consiste nella rimozione (cioè il ban) di utenti, comunità e contenuti. Un esempio famoso è stato l'esclusione di Donald Trump da Facebook e X (ex Twitter) nel 2021. Altri esempi includono il *deplatforming* di alcuni influencer, la rimozione di account coinvolti in comportamenti inautentici e coordinati su X, e la chiusura permanente di comunità razziste, sessiste e generalmente dedicate a diffondere odio su Reddit³⁹. Il *deplatforming*, come pratica, ha suscitato un ampio dibattito

di intelligenza artificiale nel giornalismo (Adottate dal Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione – CDMSI, il 30 novembre 2023).

37. S. Verza, *What is journalism in the digital age? Key definitions in the European Media Freedom Act*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 7, n. 1, 2025, pp. 1-17.

38. L. Ciliberti, *DSA e EMFA: speciale responsabilità delle piattaforme online e tutela della libertà dei media*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 213-257.

39. L. Cima, A. Trujillo, M. Avvenuti, S. Cresci, *The Great Ban: Efficacy and unintended*

poiché si tratta di un'azione deliberata che impedisce a una persona o a un gruppo di utilizzare una piattaforma per esprimere le proprie opinioni o interagire con il proprio pubblico. Il *deplatforming* può essere un meccanismo utile a risolvere questioni relative alla presenza di contenuti dannosi o discriminatori, che si allineano così agli obiettivi di promuovere ambienti più inclusivi ed equi. Tuttavia, questa pratica comporta anche il rischio di soffocare involontariamente la diversità intellettuale e creare camere d'eco. Ciò richiede un esame attento dei fattori contestuali, della natura del contenuto e delle potenziali conseguenze della messa a tacere di determinate voci⁴⁰. Per gestire contenuti che non violano direttamente le regole della piattaforma ma che presentano comunque determinati rischi, la piattaforma può adottare diverse strategie di moderazione dei contenuti. Una di queste strategie è lo *shadowbanning*, che agisce limitando la visibilità del contenuto postato da un utente, riducendo di fatto la sua portata senza che l'utente ne sia consapevole. Ciò consente alle piattaforme di esercitare il controllo sui contenuti che ospitano, senza interrompere in modo significativo l'interazione con gli utenti. Può essere impiegato a diversi livelli di precisione: la piattaforma potrebbe limitare la visibilità di tutti i contenuti di un utente, oppure potrebbe essere più selettiva e limitare la visibilità dei contenuti di quell'utente a un gruppo specifico di persone. In entrambi i casi, l'effetto concreto è che determinati contenuti pubblicati da un utente non saranno visti da altri⁴¹. È importante ricordare che, in ambito interno, oltre al limite esplicito del buon costume, l'elaborazione giurisprudenziale ha individuato una serie di limiti impliciti all'art. 21 della Costituzione. A partire da questi parametri costituzionali, il legislatore ha introdotto diverse fattispecie che restringono la libertà di espressione, tra cui i cosiddetti reati di opinione, il reato di diffamazione, nonché le disposizioni della legge n. 205/1993 (nota come legge Mancino), volte a contrastare la discriminazione fondata su motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi⁴².

I fenomeni descritti, come affermato, sono di per sé molto controversi per la possibile arbitrarietà delle decisioni prese in seno alle piattaforme, tant'è che la Comunicazione della Commissione Europea "*Tackling Online Disinformation: A European Approach*" aveva già riconosciuto la «Necessità

consequences of a massive deplatforming operation on Reddit, in *Companion Publication of the 16th ACM Web Science Conference*, maggio 2024, pp. 85-93.

40. M. Metzgar, *Free Speech, DEI, and Deplatforming: A Critical Analysis*, in *Acta Educationis Generalis*, vol. 14, n. 3, 2024, pp. 56-67.

41. Y. S. Chen, T. Zaman, *Shaping opinions in social networks with shadow banning*, in *Plos One*, vol. 19, n. 3, 2024.

42. P. S. L. Falletta, *Controlli e responsabilità dei social network sui discorsi d'odio online*, in *MEDIA LAWS*, 2020, n. 1, pp. 146-158.

di riequilibrare la relazione tra i media e le piattaforme online»; l'EMFA, d'altra parte, stabilisce un tale regime per i media all'interno dell'Articolo 18, secondo cui:

Il fornitore di una piattaforma online di dimensioni molto grandi che intenda adottare la decisione di sospendere la fornitura dei propri servizi di intermediazione online in relazione a contenuti forniti da un fornitore di servizi di media che ha presentato una dichiarazione ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo o la decisione di limitare la visibilità di tali contenuti, sulla base del fatto che tali contenuti sono incompatibili con i propri termini e condizioni, provvede, prima che tale decisione di sospendere o limitare la visibilità abbia effetto, a: a) comunicare al fornitore di servizi di media in questione la motivazione, a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/1150 e dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2022/2065 della decisione prevista di sospendere o limitare la visibilità; e b) dare al fornitore di servizi di media la possibilità di rispondere alla motivazione di cui al primo comma, lettera a), del presente paragrafo, entro 24 ore dalla sua ricezione o, in caso di crisi di cui all'articolo 36, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/2065, entro un termine più breve che gli conceda tempo sufficiente per rispondere in modo significativo. Se, a seguito o in assenza di una risposta di cui al primo comma, lettera b), il fornitore di una piattaforma online di dimensioni molto grandi decide di sospendere o limitare la visibilità, ne informa senza indebito ritardo il fornitore di servizi di media interessato.

L'Articolo 18 dell'EMFA introduce elementi aggiuntivi per garantire che il privilegio mediatico sia concesso a entità impegnate in pratiche giornalistiche regolamentate da standard etici e professionali. In particolare, il requisito di indipendenza viene esteso per includere l'indipendenza da entità controllate o finanziate da paesi terzi e partiti politici. Gli obblighi di trasparenza sono inoltre rafforzati con riferimento all'Articolo 6 dell'EMFA, e l'entrata in vigore dell'AI Act porta sotto esame le pratiche giornalistiche che prevedono l'uso di intelligenza artificiale, andando a richiedere un controllo umano sui contenuti generati dall'IA. In situazioni di crisi, come stabilito inoltre dall'Articolo 36 del DSA, può essere applicato un tempo di risposta più breve. La concessione dei privilegi descritti nei confronti dei media serve a tutelare la loro presenza sulle piattaforme digitali, proteggendoli da rimozioni ingiustificate che potrebbero influenzare il dibattito pubblico e il diritto dei cittadini dell'UE a essere informati. In questo modo, i contenuti dei media tradizionali vengono salvaguardati, garantendo il diritto di replica prima di qualsiasi rimozione. In breve, La procedura prevista dall'EMFA protegge i contenuti di interesse pubblico sulle VLOP, prevenendo eliminazioni non motivate. Questa norma introduce un'eccezione chiara all'Articolo 17 del DSA, obbligando le piattaforme a notificare agli enti mediatici tradizionali le ragioni

della rimozione prima di procedere. Inoltre, prevede un meccanismo di ricorso rapido, assicurando la tutela dei contenuti giornalistici nello spazio pubblico digitale. Se una VLOP respinge l'appello rapido del media e procede con la rimozione, deve comunicarlo tempestivamente all'ente coinvolto. Questo privilegio è in linea con alcune disposizioni precedenti del Codice di Buone Pratiche sulla Disinformazione che, sia nella versione del 2018 che in quella "rafforzata" del 2022, prevedeva la prioritizzazione per i contenuti provenienti da fonti affidabili e meccanismi di trasparenza volti ad aumentare l'impatto dei media tradizionali nel dibattito pubblico online⁴³.

Per concludere, la disinformazione non rientra di per sé tra i contenuti illegali in base alla normativa UE o degli Stati membri (al contrario di quelli diffamatori, d'odio, di incitamento alla violenza, ecc.) Ciò dipende dal fatto che il confine tra libertà di espressione, cattiva informazione e disinformazione è molto sottile e trovandosi al di fuori di un quadro regolatorio comune, il rischio che si giunga alla compressione ingiustificata della prima libertà è concreto. Nel contesto delineato, si comprende il ruolo-chiave giocato dalle piattaforme digitali, poiché i servizi offerti da queste ultime fungono sempre più da cassa di risonanza e come strumento di rapida diffusione di informazioni e contenuti fuorvianti⁴⁴. Questo perché la tecnica del *clickbait*⁴⁵ permette di aumentare le visualizzazioni, il traffico e le interazioni sulla piattaforma, che per il loro design e modello di business sono portate all'aumento dell'engagement ad ogni costo.

43. M. Monti, *The missing piece in the DSA puzzle? Article 18 of the EMFA and the media privilege*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 196-212.

44. G. Morgese, *Moderazione e rimozione dei contenuti illegali online nel diritto dell'UE*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022, pp. 80-126.

45. L'ascesa del populismo e dell'hate speech nel mondo digitale ha alimentato il cinismo nei confronti del giornalismo, favorendo la disinformazione, la retorica anti-stampa e persino attacchi personali contro i giornalisti. Allo stesso tempo, i media digitali tendono ad adattarsi all'architettura delle piattaforme digitali, che premiano l'engagement, e sono dunque spinti a produrre contenuti sensazionalistici e orientati al *clickbaiting*. Secondo le analisi di Cheruiyot le risposte dei giornalisti alle critiche negli spazi digitali si articolano in tre dimensioni. In primo luogo, i giornalisti sentono il bisogno di tutelare il discorso giornalistico, dimostrando la legittimità del giornalismo professionale e, di conseguenza, difendendo i confini del campo giornalistico. In secondo luogo, i professionisti dell'informazione manifestano l'impulso a controllare il discorso giornalistico e ad affermare la propria autorità nei confronti delle narrazioni anti-giornalistiche che circolano negli spazi digitali. In terzo luogo, emerge l'esigenza di confrontarsi con le logiche proprie degli ambienti digitali, appropriandosi delle piattaforme per la produzione, diffusione e interpretazione del discorso giornalistico all'interno di un contesto comunicativo pubblico sempre più caotico. D. Cheruiyot, *Comparing risks to journalism: Media criticism in the digital hate*, in *Digital Journalism*, vol. 12, n. 3, 2024, pp. 294-313.

5. Conclusioni

Il contributo, seppure in maniera limitata ad alcuni fenomeni, pone luce su alcune delle problematiche relative alla gestione dell'informazione (per quanto concerne il pluralismo) da parte delle piattaforme digitali ed indica quali soluzioni sono state poste per arginare tale arbitrio da parte del regolamento EMFA.

La problematica che permane è in relazione a fenomeni che vanno oltre la mera moderazione dei contenuti (che avviene attraverso decisioni su cosa viene mantenuto e cosa viene rimosso) poiché questa non è l'unico strumento attraverso cui le piattaforme di social media attuano una forma di regolazione privata. Un altro processo – forse più sottile – è la *curation*⁴⁶ dei contenuti⁴⁷. Questo termine si riferisce all'insieme di scelte progettuali e decisioni algoritmiche che determinano la maggiore o minore visibilità di un contenuto su un dispositivo o nell'interfaccia utente⁴⁸.

A rendere la situazione più complessa è anche la grande varietà modale dei contenuti: il rapido sviluppo e la crescente diversificazione delle forme di testualità online rendono necessario distinguere tra ipertesti tradizionali – come quelli tipici delle pagine web – e ipertesti propri delle piattaforme di comunicazione del web interattivo. Questi ultimi si articolano in due principali categorie: le piattaforme semisincrone, come i servizi di messaggistica istantanea (ad esempio WhatsApp o Telegram), e quelle asincrone, come i social media (Facebook, Instagram, TikTok, X/Twitter)⁴⁹. Inoltre, nei video di TikTok ed Instagram, nella comunicazione dei contenuti acquistano molta importanza i processi di semiosi non verbale e – tra questi – quelli di

46. L.Z. Dutkiewicz, A. Kuczerawy, *Protecting media content on social media platforms in the EU*, in *Safeguarding news content on online platforms: Platform regulation from a freedom of expression perspective*, KU Leuven Centre for IT & IP Law, 2023, in corso.

47. Nelle *Linee guida sull'implementazione responsabile dei sistemi di intelligenza artificiale nel giornalismo*, sono presenti le seguenti raccomandazioni al riguardo: «Content curation/ranking/recommendation: requirement of transparency, explainability and accountability of algorithmic systems for content dissemination, providing users meaningful and understandable information about which data is being processed, which criteria are used and why certain content was selected. Such selection should be carried out in full compliance with the right to non-discrimination and no source of news or other content should be restricted based merely on its political or other opinion. Co-regulatory frameworks to ensure independent oversight of algorithmic systems for content dissemination, with reporting duties to relevant regulators or other designated bodies.»

48. E. M. Mazzoli, *A Comparative Lens on Prominence Regulation and Its Implications for Media Pluralism. A Working Paper*, TPRC49: The 49th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy, 2021.

49. M. Palermo, *Testualità digitale e multimodale: osservazioni sulla struttura dei reel*, in *Italiano LinguaDue*, vol. 14, n. 2, 2022, pp. 560-573.

semiosi corporea, che possono contribuire alla trasmissioni di messaggi ed emozioni ulteriori.

L'EMFA è un regolamento basato su diversi principi e, pertanto, la sua effettiva attuazione resta da osservare. Tuttavia, in quanto regolamento, esso è direttamente applicabile non solo agli Stati membri, ma anche ad altri soggetti, incluse le persone fisiche e giuridiche; in particolare, sarà direttamente applicabile anche da e nei confronti di imprese mediatiche, giornalisti e piattaforme online. Si può osservare criticamente che la formulazione di alcune disposizioni dell'EMFA risulta tutt'altro che precisa, in quanto essa si limita spesso a enunciare "principi" la cui attuazione concreta è rimessa agli Stati membri. Questi, inevitabilmente, tenderanno a interpretarli e declinarli secondo le proprie tradizioni normative in materia di regolamentazione dei media⁵⁰. Ciononostante, l'obiettivo di proteggere i destinatari da condizionamenti derivanti dalle impostazioni predefinite impostate dai produttori di dispositivi – spesso frutto di accordi commerciali con fornitori di specifici servizi di media – appare comunque meritevole di essere perseguito. Resta tuttavia da valutare quali effetti concreti tale misura potrà avere, in futuro, su fenomeni come la disinformazione, la polarizzazione e i *bias cognitivi*. Inoltre, considerando il rapporto di specialità tra l'EMFA e il DSA, il primo dovrebbe teoricamente prevalere sul secondo o, quantomeno, dovrebbe essere favorita un'interpretazione delle disposizioni rilevanti che tenga conto degli obiettivi propri dell'EMFA. La norma contenuta all'art. 18 dell'EMFA introduce un'eccezione chiara all'art. 17 del DSA, obbligando le piattaforme a notificare agli enti mediatici tradizionali le ragioni della rimozione prima di procedere.

Bibliografia

- M.R. Allegri, *La propaganda elettorale online fra regole vecchie e nuove*, in *Il diritto della regione*, n. 1, 2024, pp. 85-120.
- J. Bayer, P. Bárd, L. Vosyliūtė, N.C. Luk, *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union: A Comparative Study*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2021.
- M. Betzu, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *GRUPPO DI PISA*, n. 2, 2021, pp. 166-191.
- V. Caforio, *Media pluralism and competition in the media sector: The Italian experience*, in *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, vol. 17, n. 30, 2024, pp. 75-100.

50. O. Grandinetti, *Quale nozione di pluralismo nell'EMFA?*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 143-158.

- Y. S. Chen, T. Zaman, *Shaping opinions in social networks with shadow banning*, in *Plos One*, vol. 19, n. 3, 2024.
- D. Cheruiyot, *Comparing risks to journalism: Media criticism in the digital hate*, in *Digital Journalism*, vol. 12, n. 3, 2024, pp. 294-313.
- L. Ciliberti, *DSA e EMFA: speciale responsabilità delle piattaforme online e tutela della libertà dei media*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 213-257.
- L. Cima, A. Trujillo, M. Avvenuti, S. Cresci, *The Great Ban: Efficacy and unintended consequences of a massive deplatforming operation on Reddit*, in *Companion Publication of the 16th ACM Web Science Conference*, maggio 2024, pp. 85-93.
- J. Cupać, M. Sienknecht, *Regulate against the machine: How the EU mitigates AI harm to democracy*, in *Democratization*, vol. 31, n. 5, 2024, pp. 1067-1090.
- L.Z. Dutkiewicz, A. Kuczerawy, *Protecting media content on social media platforms in the EU*, in *Safeguarding news content on online platforms: Platform regulation from a freedom of expression perspective*, KU Leuven Centre for IT & IP Law, 2023.
- P.S.L. Falletta, *Controlli e responsabilità dei social network sui discorsi d'odio online*, in *MEDIA LAWS*, 2020, n. 1, pp. 146-158.
- T. Gergelewicz, *Fake Mirroring in Cyberspace as a Disinformation Tool – Doppelgangers and Deepfakes*, in *Cybersecurity and Law*, vol. 11, n. 1, 2024, pp. 162-184.
- P.P. Giglioli, G. Mazzoleni, *Concentration trends in the media*, in *Italian Politics*, n. 5, 1991, pp. 112-125.
- O. Grandinetti, *Quale nozione di pluralismo nell'EMFA?*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 143-158.
- J. Gray, L. Bounegru, T. Venturini, *'Fake news' as infrastructural uncanny*, in *New Media & Society*, vol. 22, n. 2, 2020, pp. 317-341.
- C. Holtz-Bacha, *Freedom of the media, pluralism, and transparency. European media policy on new paths?*, in *European Journal of Communication*, vol. 39, n. 1, 2024, pp. 37-55.
- N. Just, *Media concentration*, in M. B. von Rimscha (ed.), *Management and economics of communication*, De Gruyter, Berlin, 2020, pp. 187-201.
- D. Kellner, *Habermas, the public sphere, and democracy: A critical intervention*, in *Perspectives on Habermas*, vol. 1, n. 1, 2000, pp. 259-288.
- T. Kerševan, *From Rhetoric to Regulation: EMFA and Media Concentration in the Digital Age*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 173-186.
- M. Lapi, *Disinformazione e rischi cognitivi nell'era dell'Intelligenza Artificiale*, in *Sicurezza, Terrorismo e Società*, n. 19, 2024, pp. 59-65.
- C. Llorens, *Media concentration*, in *Quaderns del CAC*, n. 16, 2003, pp. 45-54.
- A. Manganelli, M. L. Mariniello, *La valutazione delle concentrazioni per la tutela del pluralismo informativo*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 159-172.

- E.M. Mazzoli, *A Comparative Lens on Prominence Regulation and Its Implications for Media Pluralism. A Working Paper*, TPRC49: The 49th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy, 2021 M. Metzgar, *Free Speech, DEI, and Deplatforming: A Critical Analysis*, in *Acta Educationis Generalis*, vol. 14, n. 3, 2024, pp. 56-67.
- M. Monti, *The missing piece in the DSA puzzle? Article 18 of the EMFA and the media privilege*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, vol. 6, n. 2, 2024, pp. 196-212.
- G. Morgese, *Moderazione e rimozione dei contenuti illegali online nel diritto dell'UE*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022, pp. 80-126.
- S. Natale, *E se l'inganno è banale? Per una nuova teoria dei media nell'epoca della disinformazione*, in *Studi culturali*, vol. 18, n. 3, 2021, pp. 437-448.
- M. Palermo, *Testualità digitale e multimodale: osservazioni sulla struttura dei reel*, in *Italiano LinguaDue*, vol. 14, n. 2, 2022, pp. 560-573.
- M. Pasqua, *The Proposed EU Directive on SLAPPs: A (First) Tool for Preserving, Strengthening and Advancing Democracy*, in *Athena: Critical Inquiries in Law, Philosophy and Globalization*, n. 3, 2023, pp. 209-248.
- M. Rautenberg, D. Murray, *Making tangible the long-term harm linked to the chilling effects of AI-enabled surveillance: Can human flourishing inform human rights?*, in *Human Rights Review*, vol. 25, n. 3, 2024, pp. 293-315.
- R. Razzante, *Il sistema dei media tra pluralismo, indipendenza e trasparenza. Compatibilità del quadro giuridico nazionale italiano con le norme dell'European Media Freedom Act (EMFA)*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2, 2023, pp. 341-368.
- M. Risius, K. M. Blasiak, *Shadowbanning: An opaque form of content moderation*, in *Business & Information Systems Engineering*, vol. 66, n. 6, 2024, pp. 817-829.
- S. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2025, pp. 162-181.
- T.J. Seipp, *Media concentration law: Gaps and promises in the digital age*, in *Media and Communication*, vol. 11, n. 2, 2023, pp. 392-405.
- J. Strycharz, C.M. Segijn, *Ethical side-effect of dataveillance in advertising: Impact of data collection, trust, privacy concerns and regulatory differences on chilling effects*, in *Journal of Business Research*, vol. 173, 2024.
- S. Verza, *What is journalism in the digital age? Key definitions in the European Media Freedom Act*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, vol. 7, n. 1, 2025, pp. 1-17.
- G.E. Vigevari, G. Mazzoleni, M. Cecili, N. Canzian, *Monitoring media pluralism in the digital era: application of the media pluralism monitor in the European member states and in candidate countries in 2023. Country report: Italy; Monitoraggio del pluralismo dell'informazione nell'era digitale: applicazione del media pluralism monitor negli stati membri dell'Unione europea e nei paesi candidati nel 2023. Rapporto: Italia*, EUI, RSC, Research Project Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2024.

11.
ALGORITHMIC PROFILING AND TARGETING:
BETWEEN EUROPEAN LAW
AND CONSTITUTIONAL BOUNDARIES
by *Nadia Maccabiani**

CONTENT: 1. A matter of fact. - 2. A matter of constitutional relevance. - 3. EU legal provisions relevant for profiling and targeting techniques. - 4. A de facto vicious cycle and a virtuous de jure safeguard.

1. A matter of fact

Our point of departure is represented by a matter of fact: since the beginning of the new millennium we have increasingly been faced with certain techniques that span different scientific domains but share the same subject and goal¹. As for the former (the subject), the focus of the techniques is on human cognitive processes through the study of how they function. As for the latter (the goal), the purpose of the techniques is the exploitation of the knowledge and understanding gained about human cognitive processes in order to steer our behaviour towards certain pre-set aims.

These techniques are commonly known as neuromarketing and nudging, but also profiling and targeting based on machine learning; while they share the same subject and goal, their underlying means are different. Neuromarketing rests on evidence from the biological functioning of our neural processes, obtained from neuroscientific studies that make use of

* University of Brescia.

1. The Conference on Cognitive Computational Neuroscience stimulated interaction and cross-feeding between cognitive science, neuroscience and artificial intelligence, by underscoring their common goal by; see T. Naserlaris *et al.*, *Cognitive Computational Neuroscience: A New Conference for an Emerging Discipline*, in *Trends Cogn. Sci.*, Vol. 5, No. 22, 2018, pp. 365 ff.

fMRI (functional magnetic resonance imaging, electroencephalography, and physiological tracking (the tracking of facial expressions, eye movements, pupil dilation, heart rate and other physical manifestations of people's emotions and feelings), and it presents stimuli that can leverage human preferences and desires². Nudging relies upon behavioural studies and experiments carried out on groups of people: these studies evidence the different cognitive biases that affect human decisions, refuting the theory that people behave in a rational way and showing that it is possible to leverage these cognitive biases in order to 'gently push' people towards certain behaviours³. Machine learning is a subset of artificial intelligence systems; it relies upon computer and data science studies that have developed different learning functions and feedback techniques (by means of sophisticated algorithms that are trained on huge amounts of data)⁴ and that (among other things) enable the system to gain in-depth knowledge and understanding of people's habits, interests, thoughts and emotions (i.e. profiling)⁵ and to target them with personalised content in order to steer

2. For the impact of neuroscience on legal studies, with specific regard to private law and free consent, see L. Tafaro, *Neuromarketing e la tutela del consenso*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018. For an overview of the tenets of neuromarketing and the neuroscientific techniques deployed by it, see A. Javor *et al.*, *Neuromarketing and Consumer Neuroscience: Contributions to Neurology*, in *BMC Neurology*, No. 13, 2013, pp. 1 ff; E. Harrell, *Neuromarketing: What You Need to Know*, in *Harvard Business Review*, January 23, 2019.

3. For a detailed overview of the object and the aim of nudging techniques, see R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Nudge. The Final Edition*, Penguin Books, 2021.

4. For a detailed description of the different functions and approaches of machine learning techniques, see W. Meert, T. De Laet, L. De Raedt, *Artificial Intelligence. A Perspective from the Field*, in N.A. Smuha (ed.), *The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence*, Cambridge University Press, 2025, pp. 17 ff.

5. Article 4(4) of the GDPR lays down a legal definition of profiling: «“profiling” means any form of automated processing of personal data consisting of the use of personal data to evaluate certain personal aspects relating to a natural person, in particular to analyse or predict aspects concerning that natural person's performance at work, economic situation, health, personal preferences, interests, reliability, behaviour, location or movements». Regarding the legal implications of profiling, see O. Sesso Sarti, *Profilazione e trattamento dei dati personali*, in L. Califano, C. Colapietro (eds.), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 573 ff.; S. Calzolaio, *Protezione dei dati personali*, in *Digesto disc. pubbl.*, Utet Giuridica, 2017, pp. 598 ff.; L.A. Bygrave, *Article 22 Automated Individual Decision-making, Including Profiling*, in C. Kuner *et al.* (eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford Academic, 2020, pp. 522 ff.; F. Bosco, N. Creemers, V. Ferraris, D. Guagnin, B.J. Koops, *Profiling Technologies and Fundamental Rights and Values: Regulatory Challenges and Perspectives from European Data Protection Authorities*, in S. Gutwirth, R. Leenes, P. De Hert (eds.), *Reforming European Data Protection Law*, Book Series: Law, Governance and Technology, Springer Science, Vol. 20, 2015, pp. 9 ff.

their choices⁶. Artificial intelligence systems, and in particular machine learning techniques, have been enabled by the digitalisation of people's daily lives. Philosophers and historians have iconically framed this change by speaking about the infosphere, 'inforgs', 'onlife'⁷, and 'dataism' as a new faith or religion⁸. The substance is that we can no longer conceive of our lives without the interaction with digital devices, and as a consequence of this interaction our activities are constantly tracked and monitored through our online experience. This has led to the circulation of an increasing amount of personal and non-personal data, which feed new sophisticated machine learning algorithms, empowered by increasing computing power, allowing more detailed insights on people to be gained and their preferences or interests predicted from the patterns extracted from complex correlations among the data.

These three kinds of scientific evidence and achievement act and react on one another, in a circular way. On the one hand, machine learning techniques have made it possible for behavioural and neuroscientific studies to gather, process and correlate, in a more efficient way, huge amounts of data to give more granular and individualised insights about people⁹. On the other hand, the digital environment represents a conducive framework in which neuromarketing, profiling, targeting and nudging techniques can thrive, by displaying stimuli that are shaped and re-shaped in real time on the basis of the individual specificities of the targeted person. This allows these techniques to perform their steering purposes in a better way¹⁰.

6. H. Ji, X. Xu, G. Su, J. Wang, Y. Wang, *Utilizing Machine Learning for Precise Audience Targeting in Data Science and Targeted Advertising*, in *Academic Journal of Science and Technology*, Vol. 9, No. 2, 2024, pp. 215 ff; J.A. Choia, K. Lim, *Identifying Machine Learning Techniques for Classification of Target Advertising*, in *ICT Express*, No. 6, 2020, pp. 175 ff.

7. L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, 2014, pp. 27 ff.

8. Y.N. Harari, *Homo Deus. A Brief History of Tomorrow*, Penguin Random House UK, 2017, p. 428: «Dataism declares that the universe consists of data flows, and the value of any phenomenon or entity is determined by its contribution to data processing».

9. T. Cohen, *Regulating Manipulative Artificial Intelligence*, in *scripted*, No. 20, 2023, p. 216: «a machine learning system may have access to, or may construct, granular and dynamic behavioural profiles to identify and exploit a vulnerability in the manipulee's decision-making processes. These capabilities are the product not only of machine learning techniques but other features and functionality of digital environments».

10. K. Yeung, 'Hypernudge': *Big Data as a Mode of Regulation by Design*, in *ICS*, No. 1, 2017, pp. 118 ff.; D. Susser, *Invisible Influence: Artificial Intelligence and the Ethics of Adaptive Choice Architectures*, in *Proceedings of the 2019 AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society*, New York, 2019, pp. 404 ff.

2. A matter of constitutional relevance

In respect of the matter of fact described briefly above, which constitutes our point of departure, our concern is a question of legal and constitutional relevance. First, we ask whether, and, if so, how, the above-mentioned practices align with fundamental constitutional values and freedoms. Secondly, we ask whether the legal protection that the European Union has set out in recent times is adequate. Our final question is whether something is missing from a legal and constitutional perspective.

Neuroscience, behavioural science and artificial intelligence achievements revolve around a premise that is different from the building block on which the whole legal system stands. More specifically, the legal system rests on the freedom of the human will, while neuroscience and behavioural science evidence how the human will is bounded, by biological factors (the former) or heuristics (the latter). Similarly, artificial intelligence stands on the mathematical representation, by means of different approaches, of human cognitive processes. However, it is not this dichotomy that raises concerns. Rather, there is a constitutional concern when the tools offered by neuroscience, behavioural science and machine learning are exploited in order to delve into our cognitive processes with the aim of influencing, distorting and manipulating them.

As is well known, constitutionalism is centred on the person, and on his/her human dignity. As such, its aim is to support a person's full development, not only as an individual subject but also as part of an organised community made of social relationships within which the person grows and thrives¹¹. For this purpose, constitutional provisions set out fundamental rights and freedoms, and, as their reverse side, pose limits on public powers and duties of solidarity on private powers¹². There are legal safeguards to preserve the integrity of moral agency¹³, and thus the submission of a person to stimuli that exploit human fragility or vulnerability (emotions, feelings and cognitive biases) is at odds with the human dignity that represents the core value of constitutionalism¹⁴. As a consequence, it is not the evidence given by neuroscience, behavioural science or machine learning profiling and targeting that encroaches upon constitutional values, but their potential

11. A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, 1997; S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Editori Laterza, 2012.

12. L. Carlassare, *Solidarietà: un progetto politico*, in *costituzionalismo.it*, No. 1, 2016, p. 66.

13. G. Resta, *Autonomia privata e diritti della personalità. Il problema dello sfruttamento economico degli attributi della persona in prospettiva comparatistica*, Jovene, 2005.

14. S. Rodotà, *Antropologia dell'«homo dignus»*, in *Riv. crit. dir. priv.*, No. 4, 2010, pp. 547 ff.

goals. Once again, as usual, it is not science and technology *per se* that are bad, but rather the way in which their achievements are exploited.¹⁵ Neuromarketing, nudging, and political microtargeting capitalise on such achievements in order to shape human decisions.

If persuasion is part and parcel of trade relationships, political relationships, and social relationships at large, what is currently troublesome is the potential empowerment of the traditional tools of persuasion using the evidence given by neuroscience, behavioural science and machine learning techniques. This is because these techniques can delve deeply into cognitive processes and leverage cognitive biases, emotions, and subconscious perceptions in real time and in a personalised way, and in so doing strongly increase their effectiveness. In other words, when profiling carried out by automated algorithms is able to give a very detailed picture of a single person, the results of neuromarketing, nudging and targeting are strengthened because the suggested messages can not only be individualised, giving rise to tailored stimuli, granular targeting and boosted nudges, but can also be continuously adapted in real time to the detected subjective state or specific cognitive biases of the individual person, through the constant screening and monitoring allowed by digitalisation and automated profiling algorithms¹⁶.

Against this backdrop, it is not difficult to figure out the multiple and intertwined constitutional principles that are being challenged¹⁷. Plenty of doctrinal studies and EU documents have underlined them. As already mentioned, at the root lies the person with his/her human dignity, as well as the principle of equality, since profiling implies putting people together in clusters and treating the clusters differently according to the features of their specific profiles¹⁸. In addition, the right to privacy and personal data protection can be infringed as a result, because of the correlations and patterns delivered by machine learning algorithms that allow the information enclosed in the secrecy of people's minds to be figured out¹⁹.

15. M. Kranzberg, *Technology and History: "Kranzberg's Laws"*, in *Technology and Culture*, Vol. 27, No. 3, 1986, pp. 544 ff.

16. Cf. *supra*, footnotes 9-10.

17. For an in-depth understanding, see M. Ienca, O. Pollicino, L. Liguori, E. Stefanini, R. Andorno (eds.), *The Cambridge Handbook of Information Technology, Life Sciences and Human Rights*, Cambridge University Press, 2022, especially pp. 125 ff.

18. V. Molaschi, *Algoritmi e nuove schiavitù*, in *federalismi.it*, No. 18, 2021, pp. 210 ff.

19. M. Kosinski, D. Stillwell, T. Graepel, *Private Traits and Attributes are Predictable from Digital Records of Human Behavior*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 110, No. 15, 2013, p. 5802: «People may choose not to reveal certain pieces of information about their lives [...], and yet this information might be predicted in a statistical sense from other aspects of their lives that they do reveal [...]». Human migration to digital environment

As a consequence, it is our freedom of thought that can be undermined, because this algorithmic knowledge can be leveraged (on the basis of evidence given by behavioural science and neuroscience) by stimuli that exploit people's cognitive biases, emotions and feelings and in this way target their moral agency in order to steer it towards pre-established goals²⁰. In addition, and closely related to freedom of thought, it is the right to vote and the implied political freedom that can suffer an impact when nudging, and more specifically what has been called political microtargeting, is carried out²¹. These are some of the many constitutional principles and rights that can be considered to be touched upon.

However, if it is not a demanding task to identify the constitutional principles or rights that are affected by such techniques, it is a more daunting one to draft adequate legal safeguards, within boundaries that align with the principle of necessity and proportionality²². This difficulty is due to the fact that placing limits on profiling, neuromarketing, nudging and political microtargeting could – in turn – have an impact on other freedoms, such as the freedom to conduct a business, freedom of expression, and freedom to conduct research and science. Consequently, a balance must be struck among conflicting interests, according to the guidelines set out by the EU Better Regulation approach²³, in both directions: by testing not only whether a legal rule pursues a legitimate objective but also whether the rule is necessary and proportionate to this purpose.

In this respect, it is obvious that legal intervention could not be put in place to forbid neuroscience or behavioural science research or machine learning profiling and targeting as such, since these activities can support multiple goals, including those which produce useful results for socio-economic and technological development, for instance for the health of

renders it possible to base such predictions on digital records of human behavior. It has been shown that age, gender, occupation, education level, and even personality can be predicted from people's Web site browsing logs».

20. P. O'Callaghan, B. Shiner, *The Cambridge Handbook of The Right to Freedom of Thought*, Cambridge University Press, 2025, especially pp. 305 ff.

21. In this regard, A. Cardone, "Decisione algoritmica" vs Decisione politica? A.I. Legge Democrazia, Editoriale Scientifica, 2021, p. 72 ff, speaks about a lack of articulation of the political representative relationship and a commercialisation of the political message. For a broad overview on the matter, see also M. Calamo Specchia (ed.), *Processi politici e nuove tecnologie*, Giappichelli, 2024.

22. As evidenced by G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in *Politica del Diritto*, No. 3, 2011, p. 371. The author deems that the online environment represents both an economically relevant and a politically decisive space, and as such is in need of constitutional guarantees that protect against the abuse of power by states and corporations.

23. *Better Regulation Guidelines*, SWD(2021) 305 final.

people or the environment. The focus of regulation should rather be on the means deployed, in conjunction with relevant use-cases and the goals pursued (as is done in Article 5 of the AI Act, which lays down prohibited artificial intelligence practices).

Consequently, regulation can tackle the matter by acting at two different but strictly interrelated levels.

First, it should act at the individual level, pursuant to the personalistic principle. In this respect, it should be borne in mind that profiling people, and thus segmenting them into different groups on the basis of granular insights gained from their online behaviour, can be deemed to be an intrinsically discriminatory practice²⁴. Moreover, when this practice is used to target people in order to manipulate their free choices, it encroaches upon their moral agency and thus impinges upon human dignity²⁵. Even if neuromarketing is a widespread practice, upheld by freedom of expression and the freedom to conduct a business, it can be deemed to cross the boundaries traced by Article 41 of the Italian Constitution, since an economic private initiative cannot be conducted in a way that harms freedom and human dignity. Similarly, although persuasion is an essential part of the political debate, when it is strengthened by in-depth insights into people's thoughts and leveraged by the exploitation of people's cognitive biases, it can be deemed to be impinging on the freedom and personal character of the right to vote (Article 48 of the Italian Constitution).

Secondly, it can act at the collective level, pursuant to the pluralistic principle. When the complex dynamics of the economic and political market are put at stake, it is the principle of loyal and fair competition and the democratic functioning of the system as a whole that are affected.

Following this dual-level perspective, the EU has set out some provisions to tackle the challenges posed by the machine learning profiling and targeting that, as mentioned, can underlie neuromarketing, hyper-nudging and political micro-targeting practices. These provisions will be briefly considered in the next paragraph.

24. B. Parenzo, *Profilazione e discriminazione. Dal GDPR alla Proposta di Regolamento sull'IA*, in *Tecnologie e Diritto*, Vol. IV, No. 1, 2023, p. 335.

25. Moral agency has been described as being grounded on Article 2 of the Italian Constitution, which underlies the right to self-determination, and Article 21, since freedom of expression underlies freedom of thought: in this respect see A. Lamberti, *Costituzionalismo digitale, poteri delle piattaforme, intelligenza artificiale e democrazia*, in *Consulta Online*, No. 2, 2025, p. 1113.

3. EU legal provisions relevant for profiling and targeting techniques

Making rules on technology means ensuring that the technology serves freedoms and not control²⁶. Hailing this premise, the European Union has recently laid down boundaries to activities carried out within the digital environment, by means of the AI Act²⁷, the DSA²⁸, the DMA²⁹ and the TTPA³⁰. With reference to this broad framework, our focus will be on some of the provisions enacted by these recent pieces of EU legislation that can be deemed to deal with digital interaction when it results in actors being able to gain deep knowledge about people's interests, preferences, thoughts and emotions, and in this way to perform better targeting to affect people's cognitive processes and moral agency. In pursuing this objective, the EU has enacted two kinds of provision: on the one hand, provisions directly addressed to upholding the personalistic principle, and, on the other hand, provisions that directly protect collective and pluralistic interests, like the interest of fair and loyal competition as well as the correct functioning of the economic and political markets, while indirectly also implementing individual safeguards on moral agency.

Even before the above-mentioned EU legislation, the GDPR had prohibited decisions based exclusively on automated personal data processing, including profiling «which produces legal effects concerning ... [the person] or similarly significantly affects him or her» (Article 22). However, in a way that is consistent with the individual stance taken by the GDPR, this prohibition can be waived with the explicit consent of the data subject or when profiling is necessary to carry out a contract with them.

Broadening the ban on certain machine learning profiling or targeting practices, the AI Act has, since 2 February 2025, forbidden the following: social scoring; emotion recognition in the workplace and places of

26. M.C. Carrozza, O. Pollicino, *L'«umano» deve essere il perno della normativa nel digitale*, in *Il Sole 24Ore*, 30 luglio 2025.

27. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act, AI Act).

28. Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act, DSA).

29. Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act, DMA).

30. Regulation (EU) 2024/900 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 on the transparency and targeting of political advertising (TTPA).

education; AI systems that subliminally interfere with or manipulate or deceive in order to distort «the behaviour of a person or a group of persons by appreciably impairing their ability to make an informed decision, thereby causing them to take a decision that they would not have otherwise taken in a manner that causes or is reasonably likely to cause that person, another person or group of persons significant harm» (Article 5, para 1(a)); and any AI system «that exploits any of the vulnerabilities of a natural person or a specific group of persons due to their age, disability or a specific social or economic situation, with the objective, or the effect, of materially distorting the behaviour of that person or a person belonging to that group in a manner that causes or is reasonably likely to cause that person or another person significant harm» (Article 5, para 1(b)). In addition, AI systems are also forbidden when their purpose is predictive justice or policing, or the creation or expansion of «facial recognition databases through the untargeted scraping of facial images from the internet or CCTV footage» (Article 5, para 1(d), (e)). In a similar vein, AI systems are forbidden if their purpose is to carry out «biometric categorisation ... that categorise[s] individually natural persons based on their biometric data to deduce or infer their race, political opinions, trade union membership, religious or philosophical beliefs, sex life or sexual orientation» (Article 5, para 1(g)), or when they carry out «“real-time” remote biometric identification ... in publicly accessible spaces for the purposes of law enforcement» (except for certain excluded cases: Article 5, para 1(h)).

Such prohibitions are aimed at reducing the margin of manoeuvre of artificial intelligence systems run by powerful machine learning algorithms; as such they limit both the scope and the scale of the profiling, controlling and monitoring of human activities or features. As a consequence, they also put limits on the power of targeting, in order to protect human dignity and moral agency.

Following the same prescriptive stance, the DSA prohibits online platforms from displaying deceptive online interfaces: «Providers of online platforms shall not design, organise or operate their online interfaces in a way that deceives or manipulates the recipients of their service or in a way that otherwise materially distorts or impairs the ability of the recipients of their service to make free and informed decisions» (Article 25). It also prohibits the display of advertisements on the basis of profiling that uses special categories of personal data (Article 26, para 3), and «advertisements ... based on profiling ... using personal data of the recipient of the service when they are aware with reasonable certainty that the recipient of the service is a minor» (Article 28, para 2). In addition, it should be borne in mind that, according to the ECJ, a legitimate interest does not represent

a suitable legal basis for intrusive profiling and consequent personalised advertising³¹. Furthermore, with specific regard to political advertising and with reference to targeting techniques and ad-delivery techniques that involve the processing of personal data, the TTPA limits the scope of such techniques to personal data collected directly from the data subject when explicit consent has been obtained (Article 19, para 1(a), (b)). It also prohibits profiling on the basis of special categories of personal data (Article 19, para 1(c)) and – in any circumstances – the profiling of minors (Article 19 para 2) for political advertising goals.

In addition to this prescriptive and mainly individual stance, some of the prohibitions set out in the AI Act as well as some of those in the DSA are also functional to pluralistic interests, by supporting loyal and fair competition in the market. In this respect, such provisions ban practices that could be exploited by an economic operator in order to take advantage of its competitors. In line with the principle of individual protection but also with pluralistic objectives, the AI Act and the DSA provide some transparency requirements. More specifically, under the AI Act notice should be provided when an artificial intelligence system is in action, and meaningful information should be given about the functioning of high-risk artificial intelligence systems, with reference to «the role of the AI system in the decision-making procedure and the main elements of the decision taken» (see, respectively, Articles 50 and 86). As for the DSA, transparency is required when an advertisement is displayed, with «meaningful information directly and easily accessible from the advertisement about the main parameters used to determine the recipient to whom the advertisement is presented and, where applicable, about how to change those parameters» (Article 26, para 1(d)); similar provisions are set out when recommender systems are in action (Article 27). In the same light, the TTPA sets out clear transparency duties for providers and publishers of political advertising about the identification of the political advertising service (Article 7) and each political advertisement published (Articles 11-12), including notice of the deployment of targeting techniques or ad-delivery techniques based on the processing of personal data (Article 12, para 1(l)) and record-keeping for the services provided (Article 9). In addition, when targeting and ad-delivery techniques, including through the use of artificial intelligence systems, are deployed in the context of political advertising, meaningful information must be given about the personal data involved, as well as the mechanisms and main parameters used (Article 19).

31. Case C-252/21, *Meta Platforms Inc and Others v Bundeskartellamt* paras. 115 ff.

The DMA follows a reverse path. Its point of departure is represented by a market-oriented approach, and thus it starts from a pluralistic perspective, focusing on loyal and fair competition; however, this does not prevent it from also having the function of protecting the individual subject. On the one hand, recognising that gatekeepers have a potential advantage in terms of the accumulation of data, which thereby raises barriers to entry to the market, the DMA limits the possibility of combining and cross-using end users' personal data obtained from different services, included third parties' websites and applications that make use of services provided by gatekeepers (Article 5). Furthermore, it prevents gatekeepers from using, in competition with business users, aggregated or non-aggregated data that is not publicly available, when the data are generated by these business users or are inferred from, or collected through, the commercial activities of the business users or their customers (Article 6). In addition, the gatekeeper must grant business users, end users and third-party undertakings providing online search engines access to some data generated by their activity³². On the other hand, the DMA imposes an obligation on gatekeepers to enable end users to freely choose whether or not to opt in to personal

32. Article 6, paras 8-11: «8. The gatekeeper shall provide advertisers and publishers, as well as third parties authorised by advertisers and publishers, upon their request and free of charge, with access to the performance measuring tools of the gatekeeper and the data necessary for advertisers and publishers to carry out their own independent verification of the advertisements inventory, including aggregated and non-aggregated data. Such data shall be provided in a manner that enables advertisers and publishers to run their own verification and measurement tools to assess the performance of the core platform services provided for by the gatekeepers. 9. The gatekeeper shall provide end users and third parties authorised by an end user, at their request and free of charge, with effective portability of data provided by the end user or generated through the activity of the end user in the context of the use of the relevant core platform service, including by providing, free of charge, tools to facilitate the effective exercise of such data portability, and including by the provision of continuous and real-time access to such data. 10. The gatekeeper shall provide business users and third parties authorised by a business user, at their request, free of charge, with effective, high-quality, continuous and real-time access to, and use of, aggregated and non-aggregated data, including personal data, that is provided for or generated in the context of the use of the relevant core platform services or services provided together with, or in support of, the relevant core platform services by those business users and the end users engaging with the products or services provided by those business users. With regard to personal data, the gatekeeper shall provide for such access to, and use of, personal data only where the data are directly connected with the use effectuated by the end users in respect of the products or services offered by the relevant business user through the relevant core platform service, and when the end users opt in to such sharing by giving their consent. 11. The gatekeeper shall provide to any third-party undertaking providing online search engines, at its request, with access on fair, reasonable and non-discriminatory terms to ranking, query, click and view data in relation to free and paid search generated by end users on its online search engines. Any such query, click and view data that constitutes personal data shall be anonymised».

data processing and sign-in practices, by offering a less personalised but equivalent alternative, and does not permit them to make the use of the core platform service or certain functionalities thereof conditional upon the end user's consent. In this last respect, «the less personalised alternative should not be different or of degraded quality compared to the service provided to the end users who provide consent, unless a degradation of quality is a direct consequence of the gatekeeper not being able to process such personal data or signing in end users to a service ... it should be as easy to withdraw consent as to give it. Gatekeepers should not design, organise or operate their online interfaces in a way that deceives, manipulates or otherwise materially distorts or impairs the ability of end users to freely give consent» (recital 37). In a similar vein, the ECJ, in the *Meta* case, has stated that (irrespective of the size of the digital service provider), an equivalent alternative option, devoid of profiling and consequent personalised services, must be offered by the data controller (if necessary subject to an appropriate fee)³³. The cookies pledge principles drafted by the European Commission in collaboration with stakeholders has added a further option to the acceptance of personalised advertising on a pay or leave model, asking for «an additional choice of another less privacy intrusive form of advertising»³⁴.

In addition, gatekeepers are charged with certain transparency duties in respect of profiling activities in order to «put external pressure on [them] ... not to make deep consumer profiling the industry standard, given that potential entrants or start-ups cannot access data to the same extent and depth, and at a similar scale» (recital 72). Reinforcing such an individual but also market-driven perspective, the ECJ has stated that inconsistencies with the GDPR provisions can be taken into consideration by the competent authorities when assessing whether there is an abuse of dominant position³⁵.

33. Case C-252/21, para 150: «users must be free to refuse individually, in the context of the contractual process, to give their consent to particular data processing operations not necessary for the performance of the contract, without being obliged to refrain entirely from using the service offered by the online social network operator, which means that those users are to be offered, if necessary for an appropriate fee, an equivalent alternative not accompanied by such data processing operations».

34. Draft Pledging Principles, para D, in https://commission.europa.eu/document/download/8cb658b6-c5df-4997-aa92-c254dde910b8_en?filename=Draft%20pledging%20principles.pdf (last accessed August 18th, 2025).

35. Case C-252/21, paras 48 and 51: «It follows that, in the context of the examination of an abuse of a dominant position by an undertaking on a particular market, it may be necessary for the competition authority of the Member State concerned also to examine whether that undertaking's conduct complies with rules other than those relating to competition law, such as the rules on the protection of personal data laid down by the GDPR [...] access to personal data and the fact that it is possible to process such data have become a significant parameter

4. A de facto vicious cycle and a virtuous de jure safeguard

Many EU documents and acts, as already mentioned, follow a human-centric approach in order to strike a balance between the need to allow technology, innovation and economic growth to thrive and the safeguarding of human dignity as well as fundamental rights and freedoms. However, this statement risks remaining mere rhetoric when there is an awareness that a widespread online ‘model’ lacks adequate legal safeguards. We are used to arguing about a ‘business model’³⁶ that rests on tracking-based advertising to enable what is defined as behavioural or personalised advertising³⁷. This tracking system for users’ online navigation is not limited to the economic market. The digital environment has become a sort of constant and continuous ‘survey’ of our habits, behaviours, interests, preferences, and beliefs or, in a single word, of ‘us’: experiments, similar to those carried out in behavioural science or neuroscience within a protected environment and following pre-settled legal and ethical guidelines, are now conducted continuously, in real time and ‘outside the lab’³⁸, by exploiting people’s digital interactions in order to profile them. The recent evidence in a MIT report on the Data Comp Common Pool dataset is telling about this. It shows how web-scraped machine learning datasets (built on the basis of web-scraping activities from 2014 to 2022) contain significant personally identifiable information, despite sanitisation efforts³⁹. This shows the high potential created by digital devices in respect of people’s personalities.

of competition between undertakings in the digital economy. Therefore, excluding the rules on the protection of personal data from the legal framework to be taken into consideration by the competition authorities when examining an abuse of a dominant position would disregard the reality of this economic development and would be liable to undermine the effectiveness of competition law within the European Union». This position is in line with what is already suggested by the doctrine: see G. De Minico, *Libertà in Rete. Libertà dalla Rete*, Giappichelli, 2020, p. 248; M. Betzu, *I poteri privati nella società digitale: oligopoli e antitrust*, in *Diritto Pubblico*, No. 3, 2021, pp. 739 ff.

36. S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Profile Books, 2019, pp. 27 ff.

37. EDPB reply to the Commission’s initiative for a voluntary business pledge to simplify the management by consumers of cookies and personalised advertising choices – Draft Principles (Ref. Ares(2023)6863760).

38. T. Cohen, *Regulating Manipulative Artificial Intelligence*, in *scripted*, No. 20, 2023, p. 205: «Outside the lab, millions of people interact daily with complex machine learning systems designed to “learn” their behavioural patterns and adapt stimuli (such as newsfeeds and ads) to induce choices which align with the systems’ objectives».

39. R. Hong, J. Hutson, W. Agnew, I. Huda, T. Kohno, J. Morgenstern, *A Common Pool of Privacy Problems: Legal and Technical Lessons from a Large-Scale Web-Scraped Machine Learning Dataset*, at <https://arxiv.org/abs/2506.17185v1> (last accessed August 18th, 2025).

This widespread ‘model’ challenges highly sensitive constitutional values, principles, rights and freedoms. It is not profiling activities *per se* that raise concern. It is rather their scale and scope, as well as their consequent targeting potential, when they are carried out by artificial intelligence techniques, and more specifically machine learning algorithms, that raises worries. This is due to the fact that machine learning algorithms empower in-depth profiling that – in turn – can strongly enhance targeting capabilities, by hiding them behind people’s daily online experiences. More specifically, the more granular, detailed and insightful is a person’s ‘digital profile’ (processed and built by machine learning algorithms that enrich this profile with inferences and predictions about people’s behaviour, preferences, interests etc.), the more deep and profound is the consequent knowledge and understanding gained about that person, and the more personalised (also over time) are the messages (of whatever kind and format) that can be displayed to them by leveraging their individual cognitive biases or, in any case, their personal feelings and emotions. Following this model, even the most innocent persuasion becomes a powerful ‘weapon’ against personal cognitive processes, and personal perceptions, emotions and feelings, due to the improved performance and effectiveness stemming from the alliance between algorithmic profiling and targeting, which in turn improve the evidence given by behavioural science and neuroscience. It is a circular mechanism that takes the stock of behavioural science and neuroscientific results and reinforces them, since it is addressed at leveraging people’s cognitive biases (more specifically, their confirmation bias and limited attention) or people’s feelings and emotional reactions to certain stimuli. In addition, such a circular and mutually improving mechanism affects not only the dynamics of the economic market, but also those of the political debate or – broadly speaking – political messages and communication, as well as the design of online interfaces and the methods of artificial intelligence systems with which people interact: all can be tailored to the detailed profile of the user, carrying out more effective targeting aimed at persuasion, manipulation, and deception.

Bearing in mind the arguments made in this paper, it seems to us that making the legal protection adequate and significant implies, because of the fundamental rights and freedoms involved, tackling the root cause of the issue. Doing this means taking the protections already adopted by the recent above-mentioned pieces of EU legislation a step further. These further steps can be briefly summarised as the enactment of regulatory measures different from prohibitions, for the protection of fundamental rights and freedoms; or the typical safeguards of consumer protection laws or, else, the defences usually erected by product safety law or competition law.

Starting with prohibitions, those set out in the AI Act and the DSA deal with some of the more relevant manifestations of the problem, but they do not solve the problem at its source. Thus, this regulatory technique is only apparently prescriptive and coercive. In this respect, for instance, it does not prove to be an adequate regulatory safeguard to prohibit (as is done by Article 5, para 1(a) and (b) of the AI Act) any artificial intelligence system that deploys subliminal, deceptive or manipulative techniques or exploits a particular vulnerability of people (when it causes or is reasonably likely to cause significant harm to people by distorting their behaviour). Similarly, it does not prove to be an adequate safeguard to prohibit deceptive or manipulative online interfaces (as is done by Article 25 of the DSA). These prohibitions risks being empty prohibitions because of their ill-defined boundaries, since it is too difficult to establish in an objective way what is subliminal, deceptive or manipulative – the terms depend on many subjective and contextual factors which also change over time. It is also not easy to establish the threshold of what can be deemed a significant harm, since, again, subjective and contextual factors make this threshold flexible.

In reference to the measures adopted by the EU legislator that follow the model of consumer protection regulation, it is transparency requirements and informed consent that come into play in order to re-balance the power asymmetries within the contractual relationship. However, because of the pervasiveness and intrusiveness that profiling practices achieve today, the depth of the knowledge about people they enable to be obtained, which leverages the evidence delivered by behavioural science and neuroscience, and the consequent tailored and individualised targeting, the imbalance mentioned above becomes too huge. There is a double reason for this: on the one hand, the ‘cognitive’ supremacy gained by one party over the other is ‘artificially’ multiplied and fostered; on the other hand, the interests involved are important and sensitive, affecting constitutional rights and freedoms. In this last regard, as previously said, it is not difficult to identify many constitutional values, principles, rights and freedoms that can be strongly and significantly infringed by deep and granular profiling and targeting practices that impinge upon both the individual and the collective life. Consequently, the struggle to re-balance the wide asymmetries should not be uniquely borne on the ‘shoulders’ of the weakest parties by means of transparency safeguards and consent.

As regards product safety laws, the security and procedural requirements set out in the AI Act are certainly useful; however, they do not define the boundaries of the mechanisms that make the interaction with an artificial intelligence system too intrusive in respect of people’s habits, thoughts, preferences, and so on.

As for competition law safeguards, their market-oriented approach needs to be improved with an approach oriented towards fundamental rights.

Bearing all this in mind, in order to adequately protect people and make the human-centric model not merely rhetorical, a new step should be implemented⁴⁰ by tackling the ‘roots’ of the matter, instead of limiting the legal intervention to the external manifestations of the whole mechanism (by forbidding manipulative and deceptive AI systems or online interfaces, or implementing transparency duties or procedural requirements).

To tailor such legal provisions, a balancing assessment should be carried out in order to adopt a reasonable and proportionate stance that balances the conflicting interests in a fair way, pursuant to the EU Better Regulation approach. On the one hand, there are the interests of the market, with the relevant and well-known business model developed by digital service providers that relies upon deep profiling and consequent personalised and behavioural advertising as well as recommender systems. There are also the interests of political parties or other subjects who undertake political activity and political communication (political actors, as defined by the TTPA), who similarly tend to target people on the basis of their profiles (political microtargeting). On the other hand, there are the interests of the targeted people, who hold fundamental rights and freedoms, grounded on the fundamental values of human dignity and equality. These rights include not only the right to privacy and to data protection, and not only the right not to be discriminated against in ways that also go beyond the classical categories of discrimination set out in EU anti-discrimination laws (since algorithmic data processing allows new kinds of discrimination)⁴¹, but also the right to freedom of thought, the right to vote (with its implications in terms of a personal and free vote), the right to personal identity and the relevant rights of the personality⁴². It turns out that this balancing operation involves both individual and collective interests to avoid massive, intrusive and pervasive distortions of personal opinions and information, for the sake of both the correct functioning of the market and democratic processes. Because of the dysfunction that these practices provoke at the collective level, within the economic and political system at large, such legal safeguards

40. In this respect, see also the position upheld by the ‘digital constitutionalism’ doctrine, G. De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge University Press, 2022.

41. As evidenced by B.H.M. Custers, *Reconsidering Discrimination Grounds in the Data Economy: An EU Comparison of National Constitutions*, in *Computer Law & Security Review*, Vol. 50, 2023, p. 10.

42. M. Ienca, O. Pollicino, L. Liguori., E. Stefanini, R. Andorno (eds.), *The Cambridge Handbook of Information Technology, Life Sciences and Human Rights*, cit.

should not be limited to the ill-defined prohibitions mentioned above, should not be limited to transparency notices, due process and consent, should not be limited to procedural or safety requirements to be fulfilled by online service providers, providers or deployers of artificial intelligence systems, and should not be limited to fair and legal competition.

The new step must add something different to these kinds of protection.

It is necessary, according to the precautionary principle⁴³, to adopt a preventive and pre-emptive approach that puts limits on profiling (and consequently cuts down the potential power of targeting) in the two sectors mentioned above (economic and political). To achieve more effective regulatory protection implies tackling what lies at the origin of these manipulative or distorting online strategies, by scaling down the capabilities that allow such techniques to become detailed and individualised and, thus, dangerous. More specifically, it implies making a reduction in the margin of manoeuvre of the profiling and the consequent granular and personalised targeting practices. In this regard, the hints stemming from the DMA and the TTPA are useful and should be broadened in their objective and subjective scope.

One can refer to the provisions of the former (the DMA), which imposes limits on the possibility of gatekeepers combining, cross-using and gathering data from end users or business users, and also on the provisions of the latter (the TTPA), which limits profiling and the consequent targeting to data directly collected from the data subject that excludes special categories of data.

On the one hand, profiling should be carried out on the limited basis of personal data directly collected from the individual, after excluding personal data that indirectly stem from him/her, such as derived or inferred data that are extracted by machine learning algorithms from tracks left by his/her online activity⁴⁴. Moreover, it should not include special categories

43. A. Simoncini, *L'impatto dell'IA sul diritto e i diritti*, in *BioLaw Journal*, No. 1, 2020, p. 498 claims that the precautionary principle should be applied when regulating AI systems.

44. The relevant risks are well described by recital 74 of Regulation EU 2024/900: «Personal data collected directly from individuals, or indirectly such as observed or inferred data, when grouping individuals according to their assumed interests or derived through their online activity, behavioural profiling and other analysis techniques, are increasingly used to target political messages to groups or individual voters or individuals, and to amplify their impact. On the basis of the processing of personal data, in particular special categories of personal data under Regulations (EU) 2016/679 and (EU) 2018/1725, different groups of voters or individuals can be segmented and their characteristics or vulnerabilities exploited, for instance by disseminating the advertisements at specific moments and in specific places, designed to take advantage of the instances where they would be sensitive to a certain kind of information or a message. Such processing of personal data has specific and detrimental

of personal data. In this way, the objective scope of the path started by Article 18 of the TTPA would, as a result, be enlarged beyond the political advertising domain⁴⁵. On the other hand, consistently with this perspective of limiting the data used in profiling to data directly collected from the data subject, the use (by combination or cross-use) of personal data gathered from third parties or from different services provided by the same digital services provider should be prohibited⁴⁶, thus widening the subjective scope of Article 5 of the DMA by enlarging its boundaries beyond gatekeepers and by waiving the possibility of escaping from the prohibition by obtaining the end user's consent. Consequently, it is not a question of obliging gatekeepers to offer «a less personalised but equivalent alternative ... [that] should not be different or of degraded quality compared to the service provided to the end users who provide consent, unless a degradation of quality is a direct consequence of the gatekeeper not being able to process such personal data or signing in end users to a service»⁴⁷, but it is rather a question of making the less personalised option the standard one, when economic or political messages are at stake, irrespective of the size of the digital services provider.

The paths mentioned above would lead to profiling being limited in scope and in scale, thus avoiding intrusive profiling activities that enable, support, and strengthen the capability and effectiveness of targeting

effects on individuals' fundamental rights and freedoms, such as to be treated fairly and equally, not to be manipulated, to receive objective information, to form their opinion, to make political decisions and exercise their voting rights. Furthermore, it negatively impacts the democratic process as it leads to fragmentation of the public debate about important societal issues, selective outreach and, ultimately, the manipulation of the electorate. It also increases the risk of the spreading of information manipulation and foreign interference. Misleading or surreptitious political advertising is a risk because it influences the core mechanisms that enable the functioning of our democratic society».

45. Article 18(1), Regulation EU 2024/900, states that «Targeting techniques or ad-delivery techniques that involve the processing of personal data in the context of online political advertising shall be permitted only when the following conditions are fulfilled: (a) the controller collected the personal data from the data subject [...]».

46. As explained by recital 36 of the DMA, «The processing, for the purpose of providing online advertising services, of personal data from third parties using core platform services gives gatekeepers potential advantages in terms of accumulation of data, thereby raising barriers to entry. This is because gatekeepers process personal data from a significantly larger number of third parties than other undertakings. Similar advantages result from the conduct of (i) combining end user personal data collected from a core platform service with data collected from other services; (ii) cross-using personal data from a core platform service in other services provided separately by the gatekeeper, notably services which are not provided together with, or in support of, the relevant core platform service, and vice versa; or (iii) signing-in end users to different services of gatekeepers in order to combine personal data».

47. Cf. recitals 36 and 37 of the DMA.

practices within the economic market and the political debate⁴⁸. This seems to be a proportionate measure aimed at avoiding the distortion or, in any case, the flattening of people's behaviours and opinions by algorithmically driven models or patterns extracted from past data, information and inputs⁴⁹. Thus, irrespective of whether these targeting messages are true or false, what risks being undermined is the human capability of developing a critical perspective, of thinking 'outside the box', or of opening the mind to messages that would be discarded from algorithmically driven models that, in turn, are filtered on the basis of personal profiling and enclosed within the consequent individualised targeting⁵⁰. Such a mechanism risks impoverishing novel and forward-looking insights, thus restricting the boundaries of individual cognitive freedoms, the full development of human beings and the complete unfolding of democratic processes.

In conclusion, the suggested regulatory approach can be read through the lens of the Italian Constitution, by giving an updated implementation to the goals set out in Articles 2 and 3: the removal of obstacles to individual and collective freedom and development, for the sake of people's full participation in economic, political and social life. This implies that, following an economic and socio-technological evolution, the nature of the obstacles to be removed, as well as the regulatory remedies enacted for their removal, has undergone a change. Along this path, consumer protection law and product safety regulations, as well as the competition-oriented perspective, as enacted in the pieces of EU legislation mentioned above, should be complemented. More specifically, they need to be complemented by a (not only proclaimed but effective) rights-driven dimension which aims to reduce the power of the 'technological weapons' mentioned above⁵¹, to decrease their potential to grab, push, manipulate and shape people's thoughts, interests, preferences, and emotions, acting on the boundaries of their triggers (through profiling and consequent targeting), and to scale them down.

48. E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, 2023, p. 33, suggests the prohibition of more intrusive forms of microtargeting in political advertising.

49. C. Pinelli, *Disinformazione, comunità virtuali e democrazia: un inquadramento costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, No. 1, 2022, p. 185.

50. As regard filter-bubbles and polarisation, see E. Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding From You*, Penguin, 2011; C. R. Sunstein, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, 2017.

51. To paraphrase C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction – How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, Crown Publishers, 2016.

Bibliography

- G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in *Politica del Diritto*, No. 3, 2011, p. 371.
- A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, 1997.
- M. Betzu, *I poteri privati nella società digitale: oligopoli e antitrust*, in *Diritto Pubblico*, No. 3, 2021, pp. 739 ff.
- F. Bosco, N. Creemers, V. Ferraris, D. Guagnin, B.J. Koops, *Profiling Technologies and Fundamental Rights and Values: Regulatory Challenges and Perspectives from European Data Protection Authorities*, in S. Gutwirth, R. Leenes, P. De Hert (eds.), *Reforming European Data Protection Law*, Springer Science, Vol. 20, 2015, pp. 9 ff.
- L.A. Bygrave, *Article 22 Automated Individual Decision-making, Including Profiling*, in C. Kuner et al. (eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford Academic, 2020, pp. 522 ff.
- M. Calamo Specchia (ed.), *Processi politici e nuove tecnologie*, Giappichelli, 2024.
- S. Calzolaio, *Protezione dei dati personali*, in *Digesto disc. pubbl.*, Utet Giuridica, 2017, pp. 598 ff.
- A. Cardone, *Decisione algoritmica vs Decisione politica? A.I. Legge Democrazia*, Editoriale Scientifica, 2021, p. 72 ff.
- L. Carlassare, *Solidarietà: un progetto politico*, in *costituzionalismo.it*, No. 1, 2016, p. 66.
- E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, 2023, p. 33.
- J.A. Choia, K. Lim, *Identifying Machine Learning Techniques for Classification of Target Advertising*, in *ICT Express*, No. 6, 2020, pp. 175 ff.
- T. Cohen, *Regulating Manipulative Artificial Intelligence*, in scripted, No. 20, 2023, p. 205 ff.
- B.H.M. Custers, *Reconsidering Discrimination Grounds in the Data Economy: An EU Comparison of National Constitutions*, in *Computer Law & Security Review*, Vol. 50, 2023, p. 10.
- G. De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge University Press, 2022.
- G. De Minico, *Libertà in Rete. Libertà dalla Rete*, Giappichelli, 2020, p. 248.
- L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, 2014, pp. 27 ff.
- Y.N. Harari, *Homo Deus. A Brief History of Tomorrow*, Penguin Random House UK, 2017, p. 428.
- E. Harrell, *Neuromarketing: What You Need to Know*, in *Harvard Business Review*, January 23, 2019.
- R. Hong, J. Hutson, W. Agnew, I. Huda, T. Kohno, J. Morgenstern, *A Common Pool of Privacy Problems: Legal and Technical Lessons from a Large-Scale Web-Scraped Machine Learning Dataset*, at <https://arxiv.org/abs/2506.17185v1>.

- M. Ienca, O. Pollicino, L. Liguori, E. Stefanini, R. Andorno (eds.), *The Cambridge Handbook of Information Technology, Life Sciences and Human Rights*, Cambridge University Press, 2022, especially pp. 125 ff.
- A. Javor *et al.*, *Neuromarketing and Consumer Neuroscience: Contributions to Neurology*, in *BMC Neurology*, No. 13, 2013, pp. 1 ff.
- H. Ji, X. Xu, G. Su, J. Wang, Y. Wang, *Utilizing Machine Learning for Precise Audience Targeting in Data Science and Targeted Advertising*, in *Academic Journal of Science and Technology*, Vol. 9, No. 2, 2024, pp. 215 ff.
- M. Kranzberg, *Technology and History: "Kranzberg's Laws"*, in *Technology and Culture*, Vol. 27, No. 3, 1986, pp. 544 ff.
- M. Kosinski, D. Stillwell, T. Graepel, *Private Traits and Attributes are Predictable from Digital Records of Human Behavior*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 110, No. 15, 2013, p. 5802.
- A. Lamberti, *Costituzionalismo digitale, poteri delle piattaforme, intelligenza artificiale e democrazia*, in *Consulta online*, No. 2, 2025, p. 1113.
- W. Meert, T. De Laet, L. De Raedt, *Artificial Intelligence. A Perspective from the Field*, in N.A. Smuha (ed.), *The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence*, Cambridge University Press, 2025, pp. 17 ff.
- V. Molaschi, *Algoritmi e nuove schiavitù*, in *federalismi.it*, No. 18, 2021, pp. 210 ff.
- T. Naserlaris *et al.*, *Cognitive Computational Neuroscience: A New Conference for an Emerging Discipline*, in *Trends Cogn. Sci.*, Vol. 5, No. 22, 2018, pp. 365 ff.
- P. O'Callaghan, B. Shiner, *The Cambridge Handbook of The Right to Freedom of Thought*, Cambridge University Press, 2025, especially pp. 305 ff.
- C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction – How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, Crown Publishers, 2016.
- E. Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding From You*, Penguin, 2011.
- B. Parenzo, *Profilazione e discriminazione. Dal GDPR alla Proposta di Regolamento sull'IA*, in *Tecnologie e Diritto*, Vol. IV, No. 1, 2023, p. 335.
- C. Pinelli, *Disinformazione, comunità virtuali e democrazia: un inquadramento costituzionale*, in *Diritto Pubblico*, No. 1, 2022, p. 185.
- G. Resta, *Autonomia privata e diritti della personalità. Il problema dello sfruttamento economico degli attributi della persona in prospettiva comparatistica*, Jovene, 2005.
- S. Rodotà, *Antropologia dell'«homo dignus»*, in *Riv. crit. dir. priv.*, No. 4, 2010, pp. 547 ff.
- S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Editori Laterza, 2012.
- O. Sesso Sarti, *Profilazione e trattamento dei dati personali*, in L. Califano, C. Colapietro (eds.), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 573 ff.
- A. Simoncini, *L'impatto dell'IA sul diritto e i diritti*, in *BioLaw Journal*, No. 1, 2020, p. 498.
- C.R. Sunstein, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, 2017.

- D. Susser, *Invisible Influence: Artificial Intelligence and the Ethics of Adaptive Choice Architectures*, in *Proceedings of the 2019 AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society*, New York, 2019, pp. 404 ff.
- R.H. Thaler, C.R. Sunstein, *Nudge. The Final Edition*, Penguin Books, 2021.
- K. Yeung, 'Hypernudge': *Big Data as a Mode of Regulation by Design*, in *ICS*, No. 1, 2017, pp. 118 ff.
- S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Profile Books, 2019, pp. 27 ff.

12.

LA DISCIPLINA DELLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE DURANTE LE CAMPAGNE ELETTORALI ONLINE*

di *Giacomo Menegus**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Nozione e significato costituzionale della comunicazione istituzionale. - 3. Il quadro normativo nazionale: il divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale. - 4. I soggetti sottoposti al divieto (requisito soggettivo): le pubbliche amministrazioni e i “casi limite”. - 4.1. Società e organismi di diritto privato. - 4.2. Gruppi assembleari. - 4.3. Persone fisiche titolari di incarichi istituzionali. - 5. L'attività cui si applica il divieto (requisito oggettivo). - 6. Estensione temporale del divieto. - 7. Estensione spaziale del divieto. - 8. Deroghe al divieto: indispensabilità e impersonalità. - 9. Un divieto senza sanzione? - 10. Conclusioni.

1. Introduzione

L'urgenza di riformare in modo radicale la disciplina nazionale della comunicazione politica e dell'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie è oramai unanimemente riconosciuta non solo dalla dottrina giuspubblicistica¹, ma pure dagli studiosi delle altre scienze sociali che si occupano del tema. Tra i molti fattori che hanno determinato tale necessità, il più evidente è senz'altro la sopravvenuta “*carenza di contesto*”, come l'ha definita Paolo Mancini². La principale fonte in materia, ossia

* Contributo anticipato sulla rivista *Federalismi.it*.

** Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

1. Si v. ad es., già nel 2011, F. Lanchester, R. Zaccaria (a cura di), *La “par condicio” in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2011, testo disponibile al sito: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=19099> (consultato il 15/12/2025); più recentemente si v. i contributi in M. Manetti, R. Borrello (a cura di), *Diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi Editore, 2019, p. 193 ss. Si v. inoltre G.E. Vigevari, M. Cazzaniga, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in *MediaLaws*, n. 1, 2024, testo disponibile al sito: <https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2025/01/1-24-Vigevari-Cazzaniga.pdf> (consultato il 15/12/2025).

2. P. Mancini, *Serve ancora una legge sulla par condicio?*, in C. Calvieri (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, Atti del Convegno, Perugia, 15 dicembre 2023, Giappichelli, 2025, p. 9 ss.

la legge 22 febbraio 2000, n. 28 (*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*) – che, com'è noto, disciplina soprattutto l'uso del mezzo televisivo, introducendo al contempo limiti ai sondaggi e alla pubblicità a pagamento sulla stampa – è infatti nata ed è stata concepita sulla base di alcune specifiche condizioni, presenti nei primi anni Duemila e oggi profondamente mutate. Mentre allora si assisteva a un predominio incontrastato della televisione quale canale di informazione politica ed elettorale (con il più importante gruppo televisivo privato nelle mani di un protagonista della politica italiana, Silvio Berlusconi), con l'avvento dell'era digitale e dei *social media*, il ruolo della televisione, pur rimanendo assai rilevante, risulta drasticamente ridimensionato. Una quota crescente del dibattito e dell'informazione politica si svolge oramai online³, determinando l'obsolescenza delle principali disposizioni della legge n. 28 del 2000, che non possono essere applicate o comunque mal si attagliano ai nuovi mezzi di comunicazione. L'anacronismo della disciplina della *par condicio* è divenuto tanto evidente da condurre, nel 2023, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM, d'ora in poi) a formulare, ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 (*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*)⁴, un'approfondita e documentata segnalazione al Governo per la revisione della normativa in materia di comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione⁵.

Nonostante ciò – e pur a distanza di oltre vent'anni dall'approvazione della legge – non vi sono state risposte significative sul piano normativo, né sembra ragionevole attendersi che ne arrivino a breve quanto meno dal legislatore nazionale, il quale finora non ha dato segnali di volersi occupare del problema. Indugiare oltre sulla palese necessità di una riforma complessiva o sulle sue possibili direttrici, già assai note e dibattute in dottrina⁶, potrebbe dunque apparire inutile e pletorico.

3. Si v., oltre ai dati citati in P. Mancini, *op. cit.*, soprattutto le indicazioni di cui alla segnalazione dell'AGCOM di cui *infra* in nota 5.

4. Il quale prevede che il Consiglio possa «1) segnala[re] al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, in relazione alle innovazioni tecnologiche ed all'evoluzione, sul piano interno ed internazionale, del settore delle comunicazioni».

5. Cfr. AGCOM, *Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 "Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione"*, pp. 37-38, testo disponibile al sito: https://www.agcom.it/sites/default/files/migration/segnalazione_al_governo/Segnalazione%20al%20Governo%2028-07-2023.pdf (consultato il 15/12/2025).

6. Cfr. ad es. M. Rubechi, *La par condicio nelle più recenti proposte di modifica*, in S. Calzolaio, B. Malaisi (a cura di), *Co.re.com. Nuove funzioni e ruolo istituzionale*, Eum, 2011, 233 ss.; nonché C. Calvieri (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, cit.

In questa sede, si propone pertanto un diverso approccio alla disciplina in esame: lasciando sullo sfondo la prospettiva *de iure condendo*, si intende infatti concentrarsi sul più ristretto ambito della comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali e referendarie, che meglio si presta ad un'indagine *de iure condito*. Diversamente dalle altre previsioni della legge, il divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale – che trova il suo riferimento nell'art. 9 (*Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione*) della legge n. 28 del 2000 – ha infatti dimostrato inattese capacità di adattamento all'evoluzione delle tecnologie e della comunicazione *lato sensu* politica, riuscendo a interessare anche l'attività condotta sui *social media* e, più in generale, su *internet*. La persistente attualità del divieto in parola consente pertanto di sottoporre a revisione critica l'effettiva applicazione rispetto alle attività condotte sul *web* e sui *social media* durante le campagne elettorali online, nonché di valutarne – nell'attesa di una futura ed incerta riforma legislativa – le potenzialità regolatorie espresse e latenti. Il terreno privilegiato di indagine sarà principalmente quello delle delibere in materia dell'AGCOM⁷, dal momento che il controllo e la sanzione delle violazioni del divieto è affidato dalla legge all'Autorità, con l'eventuale ausilio – in sede istruttoria – dei competenti Comitati Regionali per le Comunicazioni (Co.Re.Com.)⁸.

Nel far questo, ci si confronterà necessariamente con i rilievi mossi da un'attenta dottrina⁹ al merito stesso della disciplina dettata dall'art. 9, che hanno condotto, in più occasioni, a formulare l'auspicio per una sua riforma, oltre a concrete proposte di revisione del testo¹⁰.

L'analisi prende le mosse da una ricostruzione – condotta necessariamente per sommi capi – del significato e del rilievo costituzionale della comunicazione istituzionale (par. 2), per poi meglio delineare il quadro legislativo di riferimento (par. 3). Segue una ricostruzione della prassi interpretativa e applicativa della disciplina (principalmente il menzionato art. 9 l. n. 28/2000), condotta esaminando separatamente gli elementi essenziali della stessa: dapprima i soggetti e l'ambito oggettivo di applicazione (parr. 4 e 5), poi l'estensione

7. Cfr. art. 10, commi 1, 2 e 8, l. n. 28/2000.

8. Cfr. art. 10, comma 2, l. n. 28/2000.

9. Ci si riferisce soprattutto ai lavori di G. Gardini, *Par condicio e comunicazione istituzionale degli enti pubblici: profili regolatori*, in C. Calvieri (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, cit., p. 97 ss.; Id., *La comunicazione pubblica ai tempi della par condicio. Proposte per una riforma improrogabile*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 28 dicembre 2023, testo disponibile al sito: <https://www.diariodidirittopubblico.it/la-comunicazione-pubblica-ai-tempi-della-par-condicio-proposte-per-una-riforma-improrogabile/> (consultato il 15/12/2025); Id., *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, in *MediaLaws*, n. 3, 2018, testo disponibile al sito: <https://www.medialaws.eu/brevi-note-sul-divieto-di-comunicazione-istituzionale-nei-periodi-di-campagna-elettorale/> (consultato il 15/12/2025).

10. Cfr. G. Gardini, *ult. op. cit.*, p. 434.

temporale e spaziale del precetto (parr. 6 e 7). Una particolare attenzione sarà inoltre dedicata alle discusse deroghe previste al divieto di comunicazione istituzionale (par. 8) e all'apparato di *enforcement*, che risulta privo – salvo una significativa eccezione – di sanzioni dirette (par. 9). Nel paragrafo conclusivo, si trarranno delle osservazioni di sintesi, segnalando i profili più critici.

2. Nozione e significato costituzionale della comunicazione istituzionale

Prima di procedere all'analisi della disciplina, conviene meglio delineare il concetto di *comunicazione istituzionale*, collocandola nel più ampio scenario della *comunicazione pubblica*.

Partendo quindi dalla seconda, ai limitati fini di questo lavoro¹¹ si ritiene di poter fare riferimento alla definizione offerta da Franca Faccioli¹², e fatta propria da Paola Marsocci¹³, la quale consente di tenere efficacemente assieme le molteplici prospettive emerse in dottrina. Secondo questa definizione, si può identificare come “comunicazione pubblica” il «processo complesso al quale partecipano soggetti con ruoli e responsabilità diversi, che agiscono nell'ambito dello stesso contesto e nella prospettiva di contribuire alla realizzazione dell'interesse della collettività [...] essa fa interagire attori pubblici e privati nella prospettiva di attivare la relazione tra Stato e cittadini [...] suo oggetto sono temi di interesse generale e sua finalità è contribuire alla realizzazione di tali interessi»¹⁴.

Nell'ambito così delineato è possibile – e anzi necessario ai fini di un'analisi giuridica del fenomeno¹⁵ – distinguere le diverse attività di comuni-

11. Per un'analisi approfondita delle diverse prospettive intorno alla definizione di “comunicazione pubblica”, cfr. P. Marsocci, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Giuffrè, 2002, p. 153 ss. In estrema sintesi, si può affermare che nel tempo si siano avvicinate essenzialmente due concezioni, l'una soggettiva, l'altra oggettiva. Nella prima, l'accento viene posto sulle «figure soggettive, con natura giuridica pubblica, che attivano e realizzano la comunicazione (le istituzioni in senso lato) o anche ai loro interlocutori, appunto “il pubblico”» (p. 155); nella seconda, la comunicazione si definirebbe “pubblica” sulla scorta dell'ambito in cui si realizza, ossia uno spazio «collettivo, generale, aperto» (*ibid.*), lo spazio pubblico o sfera pubblica. Nessuna delle due prospettive è però apparsa pienamente appagante, tanto da aver condotto parte della dottrina – che ha privilegiato l'aspetto contenutistico dell'attività – a propendere per un più ampio concetto di “comunicazione di interesse generale” (si v. in part. i lavori di Gregorio Arena; ad es. G. Arena (a cura di), *La comunicazione di interesse generale*, il Mulino, 1995). Di qui, poi, la proposta di una definizione nel senso descritto nel testo.

12. F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Carocci, 2000.

13. P. Marsocci, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, cit., p. 161.

14. F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, cit., p. 42.

15. P. Marsocci, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, cit., p. 162.

cazione sulla base dei soggetti che le realizzano. Si identificano così la *comunicazione politica*, la *comunicazione sociale* e, appunto, la *comunicazione istituzionale*¹⁶.

Mentre quest'ultima identifica l'insieme delle attività aventi ad oggetto la circolazione delle informazioni e dei dati, giuridicamente rilevanti, realizzate da parte delle istituzioni pubbliche, nel loro rapporto reciproco e nel rapporto con i cittadini, la comunicazione politica e quella sociale, pur avendo un contenuto analogo, vedono – come soggetti principali – l'una gli attori politici (i partiti politici *in primis*, ma in senso lato tutti i soggetti con finalità politiche), l'altra le parti sociali¹⁷ (associazioni e gruppi senza scopo di lucro)¹⁸. Se sul piano teorico la distinzione tra le descritte tipologie può apparire piuttosto chiaro, nella prassi risulta più complesso tracciare la linea di demarcazione tra comunicazione istituzionale e politica, anzi, come si vedrà *infra*, proprio sul loro non semplice distinguo si gioca una parte importante dell'applicazione della disciplina in esame.

Prima di esaminare questi profili conviene, tuttavia, richiamare brevemente il significato costituzionale che va riconosciuto all'attività di comunicazione istituzionale, il quale rappresenta un altro elemento imprescindibile – accanto alla delimitazione della nozione stessa – per una corretta interpretazione della disciplina legislativa in materia. In proposito, appare particolarmente importante rimarcare come l'attività in discorso non solo sia costituzionalmente consentita (in termini di *legittimità*), ma assuma anche i caratteri della *doverosità*, sia nella dimensione della circolazione di informazioni tra istituzioni, sia (e soprattutto, per quanto qui interessa) nella dimensione della circolazione di informazioni tra istituzioni e cittadini.

La riflessione scientifica intorno al fondamento costituzionale dell'attività in esame è stata molto ampia ed articolata¹⁹. In assenza di un espresso e generale riconoscimento del principio di pubblicità nell'esercizio dei poteri pubblici in Costituzione, la dottrina che si è occupata del tema ha mosso dapprima dall'individuazione e messa a sistema delle disposizioni costitu-

16. Per proposte definitorie parzialmente difformi rispetto a quelle qui proposte, cfr. S. Miconi, *Comunicazione e pubblicità istituzionale: classificazione e regolamentazione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 6, 2016, p. 901 ss.

17. P. Marsocci, A. Papa, *Lingua e linguaggio nella comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023, p. 182, definiscono la comunicazione sociale come la «circolazione delle informazioni attivata dalle associazioni (“terzo settore”) e da altri enti no profit, sempre con finalità di orientamento dell'opinione pubblica e di promozione dei comportamenti individuali e collettivi».

18. P. Marsocci, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, cit., p. 182 ss.

19. Per un'analisi più approfondita, cfr. P. Marsocci, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, cit., p. 111 ss., cui si rinvia necessariamente anche per gli opportuni riferimenti bibliografici.

zionali che comportano, espressamente o implicitamente, una qualche forma di pubblicità (si v. quindi gli artt. 64, comma 2, 73, comma 2, 97, comma 2, 106, comma 1, 111, comma 6, Cost.), per poi concentrare l'attenzione sull'art. 21 Cost. In particolare, nell'ampio confronto tra posizioni dottrinarie che hanno ascrivito alla libertà di informazione vuoi una dimensione individualista vuoi una funzionalista, si è evidenziata l'esistenza – accanto alla libertà di informare – del diritto costituzionale ad *essere informati*. Su questa linea si è peraltro consolidata una nota giurisprudenza costituzionale la quale – rilevato che «la Costituzione, all'art. 21, riconosce e garantisce a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione e che tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati» – ha affermato che «il “diritto all'informazione” va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione» (Corte cost. n. 112 del 1993, *Cons. diritto*, p.to 7)²⁰. Di qui parte della dottrina²¹ ha inteso radicare il principio di pubblicità dell'azione dei pubblici poteri (e conseguentemente, la duplice accezione della comunicazione istituzionale summenzionata) nei principi fondamentali che connotano la forma di Stato, e in particolare nel *principio della democrazia pluralista* – nonché, più in generale, sulla rinnovata concezione, disegnata dal testo costituzionale, dei rapporti tra autorità e cittadino – valorizzando appieno quelle norme che tutelano e promuovono la *partecipazione dei cittadini alla vita democratica del Paese* (in part. artt. 1, 2, 3, 49 Cost.)²².

Così sommariamente tracciato il rilievo costituzionale della comunicazione istituzionale, si può ritornare a meglio definirne i contenuti, che la dottrina tende a identificare secondo le differenti finalità perseguite²³. Si ha così in primo luogo una *comunicazione di certezza*, che coincide con la dimensione più tradizionale dell'attività delle istituzioni, ed interessa, in via esemplificativa, certificazioni, verbalizzazioni, pubblicazioni su raccolte ufficiali di atti normativi o amministrativi, registri. Com'è stato osservato, l'elemento che accumuna questo tipo di comunicazione è, appunto, la *finalità di certezza* «che l'attività svolta da soggetti pubblici si propone di perseguire, mettendo in circolazione atti, dati e informazioni prodotti o comunque

20. Cfr. altresì, *ex pluribus*, Corte cost., sent. nn. 105/1972, 826/1986, 420/1994, 155/2002.

21. Il riferimento corre ancora una volta a P. Marsocci, *op. cit.*, p. 126 ss.

22. P. Marsocci, A. Papa, *Lingua e linguaggio nella comunicazione pubblica*, cit., p. 177 ss.

23. Si è fatto riferimento, per questa schematizzazione, alle proposte di G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, in G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004, p. 61 ss., nonché a P. Marsocci, A. Papa, *Lingua e linguaggio nella comunicazione pubblica*, cit., p. 181 ss., cui adde P. Marsocci, *La disciplina dell'attività di comunicazione*, in G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit.

in possesso dell'ente o organo pubblico e dotati della qualità giuridica della piena e formale attendibilità (che deriva dall'assunzione di responsabilità e dalla natura particolare della fonte)»²⁴. V'è poi una *comunicazione di servizio*, interna ed esterna, rivolta – nella seconda accezione, che qui interessa – a fornire ai cittadini informazioni sull'organizzazione, il funzionamento, i servizi offerti dagli apparati pubblici, la normativa applicata, ecc. Rispetto a questa seconda tipologia, la dottrina ha da tempo rilevato come essa sia divenuta, in molti frangenti dell'agire dei pubblici poteri, non solo un elemento accessorio del relativo servizio, vitale per una sua migliore fruizione, ma parte integrante del servizio stesso (così, ad esempio, sarebbe parte integrante del servizio offerto dai concessionari autostradali tutta l'attività di comunicazione rivolta agli automobilisti), tanto da essere definita di pubblica utilità o di utilità sociale²⁵. La *comunicazione di innovazione* è invece quella diretta prioritariamente alla verifica della qualità e del gradimento dei servizi in un'ottica di miglioramento e innovazione degli stessi: si pensi alle attività di ascolto dei cittadini e dei dipendenti svolte dagli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP). Quando invece la comunicazione abbia lo scopo di stimolo e impulso, ossia quando questa «mira principalmente ed esplicitamente a modificare i comportamenti dei soggetti cui si rivolge» si discorre di *comunicazione di cittadinanza*, o anche di *comunicazione educativa*. In proposito, si pensi alle campagne istituzionali relative ai problemi della salute, della sicurezza stradale e sul luogo di lavoro, della tutela dell'ambiente e dello smaltimento dei rifiuti, ecc.

Da ultimo, si suole ricondurre nell'ambito esaminato anche la c.d. *comunicazione di immagine*, la quale – diversamente dalle precedenti – persegue in via principale finalità di promozione dell'immagine dell'amministrazione a fini di legittimazione delle istituzioni e degli enti pubblici.

La classificazione appena descritta ha trovato riscontro, in una qualche misura, nell'elencazione delle attività di comunicazione e informazione di cui alla legge 7 giugno 2000, n. 150 (*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*): una legge particolarmente rilevante ai nostri fini essendo a tutt'ora – benché frutto anch'essa di un'impostazione superata²⁶ – l'unica fonte di rango legislativo a fornire una definizione “ufficiale” di comunicazione istituzionale. All'art. 1, comma 5, sono individuate quali attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle finalizzate a: «a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le

24. P. Marsocci, A. Papa, *op. cit.*, p. 181.

25. *Ibidem*, p. 182.

26. Così G. Piccirilli, *Il Governo “nel” web*, in D. Chinni (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Editoriale Scientifica, 2019, p. 45.

attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale».

Si può agevolmente rilevare come le lettere dalla a) alla e) identifichino attività riconducibili, in senso lato, a quella che si è definita *supra* come comunicazione di servizio, e introducano riferimenti alla comunicazione di innovazione (lett. e) e alla comunicazione educativa (lett. d) (mentre la comunicazione di certezza trova un richiamo nel comma 3 del medesimo art. 1, in cui si menziona la «pubblicità legale od obbligatoria degli atti pubblici»). Appare invece distinta dalle precedenti attività la comunicazione d'immagine di cui alla lett. f). Rispetto a quest'ultima si pongono i maggiori problemi di demarcazione rispetto alla comunicazione politica: è infatti estremamente difficile distinguere le strategie di "visibilità" personale di un ministro o di un sindaco dalle politiche di comunicazione d'immagine dell'amministrazione di riferimento, tanto più che le responsabilità politica e giuridica dell'azione amministrativa ricadono sulla stessa persona²⁷. E in effetti, proprio sulla potenziale commistione tra le due tipologie di comunicazione sembra far leva la disciplina che ci si accinge ad esaminare, la quale vieta le attività di comunicazione istituzionale durante il periodo elettorale «ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni». Sulla deroga al divieto si tornerà meglio *infra*, nel par. 8.

Giova da ultimo segnalare, per concludere sulle questioni definitorie, come dalla lettura dello stesso art. 1 della l. n. 150/2000 sembri invero emergere, oltre alla partizione segnalata tra le diverse attività di comunicazione istituzionale, anche un distinguo tra attività di *informazione* e di *comunicazione istituzionale*, dovendosi identificare nella prima quella realizzata «ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici», mentre nella seconda, nella sua dimensione esterna (che qui rileva), l'attività «rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa» (art. 1, comma 4, l. n. 150/2000). La distinzione, che riposa essenzialmente sul carattere unidirezionale (informazione) oppure bidirezionale-dialogico (comunicazione)

27. Così P. Marsocci, *Poteri e pubblicità*, cit., p. 181.

dell'attività²⁸, ha senz'altro un rilievo sul piano dell'inquadramento teorico, ma risulta assai sfumata ai fini pratici, dal momento che la stessa legge n. 150 del 2000 detta una medesima disciplina per il complesso delle attività di informazione e comunicazione.

3. Il quadro normativo nazionale: il divieto di comunicazione istituzionale in periodo elettorale

Venendo finalmente al quadro normativo nazionale, le disposizioni rilevanti, in via diretta, per la disciplina della comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali, sulla scorta della ricostruzione dottrinale, sono essenzialmente due.

La prima, più volte menzionata, è l'art. 9, comma 1, l. n. 28/2000, a mente del quale:

Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.

La seconda è invece l'art. 29, comma 6, legge 25 marzo 1993, n. 81 (*Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*), in virtù del quale:

È fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa.

Benché in dottrina sia stata rimproverata alla disciplina legislativa in parola la mancata considerazione dell'attività «realizzata attraverso Internet, che sempre più frequentemente viene utilizzato oggi dalle pubbliche amministrazioni nei rapporti con i cittadini»²⁹, la lettera di entrambe le disposizioni non impedirebbe affatto un'interpretazione evolutiva dei divieti prescritti dagli artt. 9, comma 1, l. n. 28/2000 e 29, comma 6, l. n. 81/1993 che li estenda anche alle attività svolte online, non riportando alcuna speci-

28. Cfr. P. Marsocci, *La disciplina dell'attività di comunicazione*, cit., ma si v. anche G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, cit., p. 48 ss.

29. Cfr. M.R. Allegri, *La propaganda elettorale online fra regole vecchie e nuove*, in *Il Diritto della Regione*, n. 1, 2024, p. 85 ss., spec. p. 94, testo disponibile al sito: https://doc989.consiglioveneto.it/dirreg/resources/articolo_prof.ssa_Maria_Romana_Allegri.pdf (consultato il 15/12/2025).

ficazione circa il mezzo impiegato. A riprova di ciò, è sufficiente osservare come l'AGCOM abbia applicato l'art. 9 alla comunicazione istituzionale realizzata con strumenti innovativi, come siti *web* istituzionali, posta elettronica (incluse le *newsletter*), applicazioni di messaggistica (ad es. *WhatsApp*), piattaforme di condivisione e *social network* (*Facebook*, *Twitter/X*, ecc.)³⁰. Il riferimento generico alla “attività di comunicazione” contenuto nel testo è stato insomma ritenuto capace di ricomprendere anche la comunicazione istituzionale effettuata attraverso strumenti del tutto nuovi rispetto a quelli esistenti o largamente utilizzati al momento della redazione della legge³¹.

A suffragare ulteriormente la correttezza di una simile interpretazione è, d'altra parte, la *ratio* condivisa da entrambe le norme, che – come convincentemente illustrato in dottrina³² – si articola essenzialmente in tre distinte finalità. La prima è di prevenire commistioni, durante la campagna elettorale, tra la comunicazione istituzionale delle amministrazioni e le attività propagandistiche – ossia di comunicazione politica – di liste e candidati. Ciò in linea con una risalente sentenza della Corte costituzionale, la n. 502/2000, secondo la quale il divieto posto dall'art. 9, cui sono soggette le pubbliche amministrazioni, è «finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali [...], una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari»³³, che si porrebbe in contrasto con il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.³⁴.

La seconda finalità è invece legata più intimamente al concetto di *par condicio* e alla tutela della libertà del voto: «la norma vuole impedire il consolidarsi di un vantaggio elettorale a favore di politici uscenti (*incumbents*) nei confronti degli sfidanti (*challengers*), date le innumerevoli facilitazioni, in termini di comunicazione e di visibilità, di cui dispongono i

30. Per i riferimenti puntuali si rinvia alla casistica citata *infra* nel testo.

31. Si v., ad es., AGCOM, *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*, testo disponibile al sito: https://www.agcom.it/sites/default/files/migration/documento_generico/Documento%20generico%2001-02-2018_0.pdf (consultato il 15/12/2025), in cui si dice che il divieto di comunicazione istituzionale «può ben riguardare anche l'utilizzo di account istituzionali di social media per la diffusione di messaggi e comunicazione istituzionale. Infatti, la stessa Presidenza del Consiglio ha già invitato le amministrazioni a utilizzare i propri canali di comunicazione via internet in modo rispettoso dei principi espressi dalla legge in occasione di consultazioni elettorali».

32. Cfr. G. Gardini, *Par condicio e comunicazione istituzionale degli enti pubblici: profili regolatori*, in C. Calvieri (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, cit., p. 100.

33. Corte cost. n. 502/2000, *Cons. diritto*, p.to 3. Che questo sia il fine che deve guidare l'interpretazione del divieto nel confronto con i casi specifici che si presentano di volta in volta lo conferma la “giurisprudenza” dell'AGCOM, che richiama costantemente questa pronuncia (e lo specifico passaggio) nelle proprie delibere (si v. ad es. AGCOM, delibere nn. 47/18/CONS; 28/18/CONS; 516/19/CONS; 466/20/CONS; 129/24/CONS).

34. Conforme Corte cost. n. 79/2016.

primi in via esclusiva e gratuita»³⁵. Anche questa *ratio* trova conferma in una più recente sentenza del giudice costituzionale³⁶, avente ad oggetto l'art. 29, comma 5, l. n. 81 del 1993 in relazione al comma 6. In quella sede, la Corte ha riconosciuto che l'art. 9 «presidia gli stessi principi costituzionali [dell'art. 29, comma 6]: giacché anche il titolare di cariche pubbliche, candidato o meno che sia, infrangendo il divieto, coinvolge l'ente nella competizione politico-elettorale, violandone il dovere di neutralità politica (art. 97 Cost.), provoca un'*alterazione delle eguali opportunità dei candidati e influisce illecitamente sulla formazione del convincimento degli elettori* (art. 48 Cost.)»³⁷.

Da ultimo, la norma risulta diretta ad evitare che «mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni di appartenenza»³⁸ (in breve, il denaro pubblico) siano impiegati a favore di talune forze politiche e in danno ad altre³⁹.

Rilevato come le due disposizioni condividano la medesima *ratio* e ben si prestino entrambe ad un'applicazione estesa ai nuovi strumenti di comunicazione, va tuttavia fatta una precisazione. A ben vedere, infatti, l'unica disposizione che riguarda *esattamente* la comunicazione istituzionale è l'art. 9 l. n. 28/2000; inoltre, come ha evidenziato la più recente pronuncia della Corte costituzionale menzionata *supra*, le due disposizioni non sono affatto omogenee. Mentre l'art. 9 «è precipuamente indirizzato a regolare l'attività di comunicazione delle amministrazioni pubbliche, in stretta attinenza ai loro compiti istituzionali e allo scopo di evitare che tali compiti siano perseguiti con modalità comunicative non corrette», la «fattispecie contenuta nell'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993, che contiene il divieto assistito dalla sanzione penale, è invece riferita alla propaganda “di qualsiasi genere”»⁴⁰. Non si tratta più, pertanto, di comunicazione istituzionale, ma di vera e propria comunicazione politica effettuata in ambito istituzionale e con mezzi e risorse pubbliche. La Corte osserva dunque che l'art. 29, comma 6, «riguarda condotte ulteriori e diverse rispetto a quelle poste in essere nello svolgimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione (in tal senso

35. Così efficacemente G. Gardini, *Par condicio e comunicazione istituzionale degli enti pubblici: profili regolatori*, cit., p. 100.

36. Corte cost. n. 79/2016, con note di G.P. Dolso, *Propaganda elettorale da parte di pubbliche amministrazioni ed elezioni amministrative. Una questione ancora aperta dopo l'intervento della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2016, e R. Borrello, *Comunicazione politica, comunicazione istituzionale e propaganda tra area della politica-libertà ed area della politica-funzione*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 720 ss.

37. Corte cost. n. 79/2016, *Cons. diritto*, p.to 4.1.

38. Corte cost. n. 79/2016, *Cons. diritto*, p.to 4.1.

39. G. Gardini, *op. cit.*, 100, nonché implicitamente Corte cost. n. 79/2016.

40. Corte cost. n. 79/2016, *Cons. diritto*, p.to 4.1.

anche Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, sentenza 23 marzo 2000, n. 1593), rivelando una formulazione più ampia rispetto a quella di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000»⁴¹. La diversità dei comportamenti sanzionati – da un lato, il non corretto esercizio della comunicazione istituzionale, dall'altro, lo sfruttamento di mezzi e risorse pubbliche per lo svolgimento di comunicazione politica – spiega anche la differenza dei trattamenti sanzionatori, che nel caso dell'art. 29, comma 6 è indirizzato direttamente ai soggetti titolari di cariche pubbliche a livello locale (e non all'amministrazione). Alla luce di tale netta distinzione sul piano teorico, l'analisi si concentrerà pertanto esclusivamente sull'art. 9, comma 1, l. n. 28/2000.

Per analoghe ragioni si prescinde, inoltre, da ogni approfondimento circa l'applicabilità alle attività di comunicazione istituzionale online del c.d. *silenzio elettorale* di cui agli artt. 9 della legge 4 aprile 1956, n. 212 (*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*) e 9 *bis* del d.l. n. 807/1984 (*Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive*), convertito in legge 4 febbraio 1985, n. 10. Al di là del riferimento espresso a mezzi di comunicazione tradizionali – ossia «i comizi, le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri e manifesti di propaganda» o, al più, alle «emittenti radiotelevisive private» –, che sembra escludere un'interpretazione estensiva anche agli strumenti digitali⁴², va infatti rilevato come le norme in parola siano chiaramente rivolta alla *propaganda politica*, ossia alla comunicazione politica (e non istituzionale)⁴³.

41. *Ibidem*.

42. Anche se va segnalato come si sia sviluppata nel tempo una ricca casistica che, in ambiti invero differenti da quello in esame, tende ad assimilare taluni spazi digitali (ad es. social network) a «luoghi pubblici», facendo leva sui concetti di «piazza virtuale» o «agorà digitale». L'appello ricorrente in dottrina per l'aggiornamento della disciplina sembra tuttavia confermare l'impossibilità di un'estensione del divieto all'attività online in via meramente interpretativa. Cfr. A. Fricano, *Per una nuova disciplina del silenzio elettorale: brevi considerazioni costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2021, testo disponibile al sito: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46469> (consultato il 15/12/2025); O. Gradinetti, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaws*, n. 3, 2019, testo disponibile al sito: <https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2019/11/gradinetti.pdf> (consultato il 15/12/2025). Ai fini del rispetto del silenzio elettorale sui *social media*, resta aperta la strada della *moral suasion*, esercitata soprattutto dall'AGCOM (che tuttavia non avrebbe competenza in materia, riservata alle autorità prefettizie). Nelle *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*, cit., ad esempio, l'Autorità ha formulato l'auspicio «che anche sulle piattaforme [...] [venga] evitata, da parte dei soggetti politici, ogni forma di propaganda, per evitare di influenzare con pressioni indebite l'elettorato ancora indeciso».

43. Va tuttavia segnalato come, almeno in un caso, sia stata segnalata alla Prefettura competente l'attività di comunicazione istituzionale effettuata su *Facebook* in periodo di silenzio (si v. AGCOM, delibera n. 360/19/CONS).

4. I soggetti sottoposti al divieto (requisito soggettivo): le pubbliche amministrazioni e i “casi limite”

Passando dunque all'analisi più puntuale della disciplina, va innanzitutto osservato come siano soggette al divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000 «tutte le amministrazioni pubbliche», ovvero – secondo il costante orientamento dell'AGCOM – quelle cui rinvia l'art. 1, comma 2, l. n. 150/2000, il quale stabilisce che «Ai fini della presente legge sono pubbliche amministrazioni quelle indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29». Il rinvio deve ora intendersi riferito all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che ha abrogato tale norma⁴⁴, per cui sono soggette al divieto «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

L'ampiezza delle amministrazioni interessate ha fatto giustamente parlare di un divieto sproporzionato rispetto alle finalità perseguite dalla norma, dato che nell'elenco «vi sono amministrazioni che non hanno vertici politici, né hanno vertici istituzionali che siano eletti direttamente dal popolo»⁴⁵, e perciò sono meno esposte ai rischi che la norma intende prevenire. Si è proposto conseguentemente di escludere dal divieto almeno quelle amministrazioni che non hanno vertici istituzionali democraticamente eletti⁴⁶.

Al momento, in attesa di un intervento in questa direzione, devono invece intendersi tendenzialmente esclusi dall'ambito di applicazione della norma, oltre agli organi costituzionali⁴⁷, le società di diritto privato e le persone fisiche titolari di cariche pubbliche, le quali, se candidate, possono compiere attività di propaganda politica al di fuori dell'esercizio delle proprie fun-

44. Conforme AGCOM, delibera 30/24/CONS.

45. G. Gardini, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, cit., p. 431.

46. *Ibidem*, p. 434.

47. Cfr. P. Marsocci, A. Papa, *Lingua e linguaggio nella comunicazione pubblica*, cit., pp. 176 e 186. Sulla comunicazione istituzionale degli organi costituzionali, si v. almeno i contributi raccolti in D. Chinni (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, cit.

zioni istituzionali, purché non vengano utilizzati mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche Amministrazioni per lo svolgimento delle loro competenze⁴⁸.

Vi sono tuttavia diverse eccezioni e specificazioni a questa regola generale.

4.1. Società e organismi di diritto privato

Devono infatti attenersi al divieto anche le aziende costituite dagli enti pubblici o comunque le società dagli stessi istituite. Un caso emblematico è quello relativo ad alcuni contenuti pubblicati sulle pagine *Facebook* della società di promozione turistica *Mediaterranea S.r.l. a socio unico*, interamente partecipata dal Comune di Sestri Levante⁴⁹. Al fine di valutare se la società fosse soggetta al divieto di cui all'art. 9, l'AGCOM ha innanzitutto illustrato il criterio di indagine, desunto da pertinente giurisprudenza amministrativa (Tar Lazio, sez. Ter, n. 2779/2008), la quale ha ritenuto «che in presenza di una società per azioni – e quindi di capitali – in mano pubblica occorre verificare se la stessa sia connotata da significativi tratti pubblicistici tali da consentirne la qualificazione di pubblica amministrazione o da sottoporla comunque a disciplina speciale, o se invece trattasi di soggetto di diritto privato privo dei connotati di organismo di diritto pubblico, ed operante nel libero mercato concorrenziale». L'Autorità ha poi rilevato come, essendo *Mediaterranea* «società cd. *in house providing* interamente partecipata dal Comune di Sestri Levante», la stessa costituisse «lo strumento del sistema della pubblica amministrazione per la promozione e lo sviluppo turistico della città [...] sottoposta al controllo analogo a quello che il Comune medesimo esercita sui propri servizi»; e ha quindi concluso che, in quanto «*articolazione in senso sostanziale della pubblica amministrazione da cui promana e non un soggetto giuridico ad essa esterno e da essa autonomo*» (Corte di Cassazione, Seconda Sezione Civile, n. 4938/2016), la stessa andasse soggetta alla disciplina della *par condicio*.

Nella medesima delibera, l'Autorità ha invece escluso che i contenuti pubblicati sulla pagina *Facebook* del *Centro Casette Rosse*, un centro per giovani e famiglie, con immagini di titolari di cariche istituzionali comunali, ricadessero nell'ambito di applicazione della norma, giacché le attività del Centro, «gestito da un'associazione temporanea, “*costituendo una figura ti-*

48. Cfr. in tal senso – coerentemente con la *ratio* del divieto – AGCOM, *FAQ Agcom sul divieto di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali* (aggiornate al 18 marzo 2024), testo disponibile al sito: <https://www.agcom.it/competenze/media/par-condicio> (consultato il 15/12/2025).

49. Cfr. AGCOM, Delibera 554/18/CONS.

pica di coordinamento tra enti del terzo settore che operano per favorire spazi di partecipazione per gli abitanti del quartiere, nell'ambito di un progetto specifico” non rappresentano forme di informazione e comunicazione pubblica, bensì espressione di associazionismo animato dal principio di sussidiarietà e fondato sulla cooperazione e sul volontariato»⁵⁰.

Al netto di ogni valutazione sull'impostazione adottata dall'AGCOM nell'affrontare il problema, dal caso di specie sembra si possa argomentare, in chiave più generale, come allo stato attuale non sia sufficiente un qualsivoglia rapporto con la pubblica amministrazione per giustificare l'estensione del divieto *ex art. 9* a privati che svolgano attività di interesse generale, ma sia piuttosto necessario un collegamento strutturale e funzionale, del tipo che si instaura, ad esempio, con una società *in house*.

4.2. Gruppi assembleari

Più complessa è la posizione dei *gruppi assembleari*, in ragione della loro duplice natura istituzionale e politica⁵¹. Secondo un primo orientamento, proposto dal Co.Re.Com. del Lazio e fatto proprio dall'AGCOM, i gruppi consiliari «non sono organi in senso proprio e non rappresentano l'Ente, sempre che non svolgano attività di propaganda elettorale attraverso i mezzi, le risorse, il personale e le strutture delle pubbliche amministrazioni correlate allo svolgimento delle funzioni degli Enti». Nel caso di specie, si era escluso che ricadesse nel divieto *ex art. 9* una notizia concernente un assessore comunale uscente che era stata condivisa sulla pagina *Facebook* di un gruppo consiliare di maggioranza⁵². Secondo altro orientamento, espresso recentemente dal Co.Re.Com. Piemonte⁵³, proprio la natura atipica e peculiare dei gruppi consiliari (in questo caso regionali) dovrebbe invece indurre a ritenere gli stessi soggetti al divieto *ex art. 9*. In particolare, il

50. *Ibidem*.

51. Noto è il dibattito scientifico e giurisprudenziale sviluppatosi attorno alla natura dei consigli regionali; cfr. *ex pluribus*, anche per opportuni riferimenti, G. Falcon, C. Padula, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008, p. 247 ss. Similmente la questione va declinata rispetto ai gruppi consiliari nel consiglio comunale; cfr. ad es. TAR Lazio, sent. n. 16240/2004.

52. Cfr. AGCOM, delibera n. 192/24/CONS; conforme anche AGCOM, delibera n. 245/13/CONS.

53. Co.Re.Com. Piemonte, *Nota informativa sull'attività di comunicazione istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni, ex articolo 9 legge 28/2000 e s.m.i., relativa alle campagne per le consultazioni Europee, Regionali e Amministrative indette nelle giornate di sabato 8 e domenica 9 giugno 2024*, testo disponibile al sito: https://www.cr.piemonte.it/cms/sites/default/files/editor/allegati/corecom/Nota_Gruppi_Consiliari_comunicazione%20istituzionale%20per%20sito%20web_2024.pdf (consultato il 15/12/2025).

Comitato osserva che lo «Statuto della Regione Piemonte definisce, fra gli “Organi del Consiglio regionale” anche i Gruppi consiliari che, come tali, sono dotati di mezzi, risorse, personale e strutture assegnati dalla Pubblica Amministrazione». Mentre la prima posizione, fatta propria dall’AGCOM, sembra assicurare una maggiore libertà all’anima politica (anche in virtù di un’interpretazione restrittiva del divieto), nondimeno appare più coerente con la *ratio* di fondo dell’art. 9 l’estensione anche ai gruppi consiliari, i quali – forse proprio in ragione della duplice anima politico-istituzionale, che facilita commistioni improprie anche sul piano comunicativo – non dovrebbero potersi giovare dei canali, dei mezzi e degli strumenti messi loro a disposizione dal Consiglio (si pensi ad esempio al logo della Regione o del Comune). Questo non toglie che – come è stato notato in dottrina⁵⁴ – per talune attività di comunicazione (tra cui molte di quelle riferibili ai gruppi assembleari), le quali non possono che essere associate a figure o partiti politici, il carattere dell’impersonalità (di cui *infra*), necessario per renderle ammissibili, andrebbe rivisto o quanto meno sfumato sul piano interpretativo: un nuovo progetto di legge, un’interrogazione, proposte emendative a un testo in discussione dovrebbero insomma essere sempre riferibili a chi ne reca la responsabilità politica, altrimenti perderebbe di significato la comunicazione stessa (che, in questi termini, potrebbe comunque ricondursi nell’ambito della comunicazione che si è definita *supra* “di servizio”).

4.3. Persone fisiche titolari di incarichi istituzionali

Particolarmente complessa risulta poi, nei fatti, la distinzione tra propaganda ammessa e comunicazione istituzionale vietata quando tali attività siano poste in essere da persone fisiche che ricoprono ruoli istituzionali. I casi in cui l’AGCOM ha sanzionato anche attività svolte da persone fisiche titolari di cariche pubbliche con l’utilizzo di canali o strumenti personali, ritenendole sostanzialmente riferibili alla pubblica amministrazione, sono sorprendentemente numerosi. Di regola, in questi casi, l’AGCOM interviene quando – sulla scorta di una serie di elementi indiziari (che meglio si vedranno appresso) – si verifichi una commistione tra profilo istituzionale e profilo personale tale da non consentire una chiara distinzione tra la comunicazione politica ammessa e quella istituzionale; ovvero quando si riscontrino elementi sufficienti per indurre nei cittadini l’erronea convinzione che la comunicazione, pur effettuata dalla persona fisica al di fuori dell’esercizio delle funzioni istituzionali, sia proveniente dalla pubblica amministrazione.

54. Cfr. G. Gardini, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, cit., pp. 433-434.

Una breve rassegna della casistica restituisce la complessità concreta del distinguo e l'impostazione talora ondivaga seguita dall'AGCOM.

Un primo caso di rilievo concerne la pubblicazione di contenuti di propaganda politica da parte del Sindaco di Venezia sul profilo *Twitter* personale. Gli elementi presi in considerazione dall'AGCOM per ritenere tale attività di comunicazione ricadente nel divieto *ex art. 9* legge n. 28/2000 sono stati, da un lato, l'identificazione dell'*account Twitter* come "*account ufficiale del Sindaco di Venezia*", dall'altro lato, il *link* effettuato dalla pagina ufficiale del Sindaco sul sito istituzionale del Comune all'*account Twitter*⁵⁵. Analoga impostazione è stata seguita in altri casi di pubblicazione di contenuti su profili *social* personali di soggetti che ricoprono cariche istituzionali. In una vicenda concernente le indicazioni di voto espresse dal Sindaco di Campi Bisenzio (FI) in un video pubblicato sul suo profilo *Facebook*, l'Autorità ha ritenuto che il collegamento diretto dal sito istituzionale del comune alla pagina personale del Sindaco, la denominazione della pagina (che riportava la parola "Sindaco"), e il riferimento espresso alla carica istituzionale nel *post* stesso fossero materiale «sufficiente, nel caso di specie, ad attribuire l'iniziativa all'amministrazione comunale in quanto il Sindaco è l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune e rappresenta l'ente»⁵⁶.

In definitiva, secondo questa prima impostazione, andrebbe verificata «un'eventuale correlazione tra i due profili e la commistione tra elementi istituzionali ed elementi a scopo propagandistico tale da ledere il legittimo affidamento dei cittadini circa la provenienza delle informazioni trasmesse»⁵⁷.

In altre decisioni, l'Autorità ha invece ritenuto sufficiente un collegamento ancor più sfumato tra canali istituzionali e personali.

È il caso una decisione concernente il Comune di Fucecchio (FI), relativo a contenuti pubblicati sulla pagina personale *Facebook* del Sindaco. In questo caso, la riferibilità all'ente comunale dell'attività condotta sul profilo *social* è stata giustificata sulla scorta dell'indicazione, nell'intitolazione della pagina, della carica di "*Sindaco di Fucecchio*" che, secondo l'AGCOM, rimanderebbe «al Sindaco di Fucecchio nella sua veste istituzionale». A corroborare tale convinzione vi sarebbe, inoltre, il fatto che dal profilo del Sindaco è possibile accedere direttamente alla pagina *Facebook* istituzionale del Comune e viceversa, dal momento che entrambi gli account (privato e istituzionale) figurano tra le rispettive "pagine correlate"⁵⁸. È giusto il caso

55. AGCOM, delibera 92/18/CONS.

56. AGCOM, delibera n. 511/20/CONS.

57. AGCOM, delibera n. 30/24/CONS; conforme anche AGCOM, delibera n. 543/20/CONS.

58. AGCOM, delibera n. 466/20/CONS.

di segnalare come non sia dato desumere dalla delibera se il collegamento tra le pagine *Facebook* personale e istituzionale fosse voluto dagli amministratori delle stesse (pubblicazione del link in sezioni della stessa), oppure fosse conseguenza della funzione *Pagine per la Tua Pagina* (o *Pagine simili alla Tua*)⁵⁹, messa a disposizione dal *social network* di *default*, per suggerire agli utenti altre pagine del *social network* con contenuti simili a quella che si sta visitando. Su questa linea interpretativa si può collocare, comunque, anche un'altra decisione dell'Autorità, la quale ritiene comunque imputabile al Comune la condivisione di documenti e attività apparentemente riconducibili all'istituzione locale («riproduzione di immagini dei mezzi utilizzati nei lavori comunali di asfaltatura delle strade» e «rendicontazione pubblica lavori amministrazione 2015-2020») effettuata sulla pagina *Facebook* di una lista civica, in considerazione del fatto che la medesima conta tra i suoi candidati amministratori uscenti e la pagina rinvia con un *link* apposito alla pagina istituzionale del comune⁶⁰. Il distinguo rispetto al caso precedente è l'assenza di rinvii «incrociati» tra canali di comunicazione istituzionale e profili privati, essendo solo quest'ultimo a richiamare il sito ufficiale.

Ancor più evanescente risulta poi la connessione tra attività sul profilo privato e attività istituzionale dell'ente in un altro caso, pur risoltosi con l'archiviazione per l'intervenuta rimozione dei contenuti segnalati. In questo frangente, l'AGCOM ha ritenuto riferibili all'ente comunale contenuti pubblicati da alcuni candidati, membri della Giunta in carica, in quanto riguardanti «attività e contenuti propri dell'Ente e [...] comunque riconducibili al Comune» (nel caso di specie, si trattava di «un avviso pubblico del Comune rivolto al pubblico» e di «un vecchio post pubblicato nel sito del Comune, [la sintesi del] bilancio dell'attività amministrativa svolta, [la breve descrizione] di quanto realizzato come amministratore [e] alcune considerazioni su un'iniziativa realizzata come amministratore»).

Merita sottolineare che L'Autorità non ha ritenuto necessario verificare la sussistenza di un qualche collegamento tra profilo privato e canali di comunicazione ufficiali dell'ente, in quanto le menzionate condivisioni sono ritenute sufficienti ad indurre «nei cittadini elettori confusione in ordine alla provenienza della pubblicazione del filmato e dei post da parte del Comune e nella qualità di assessori comunali uscenti»⁶¹. Non si tratta tuttavia di un caso isolato: in diverse delibere dell'AGCOM può infatti leggersi che «in base all'orientamento consolidato dell'Autorità, le attività di comunicazione dei singoli titolari di cariche pubbliche possono essere imputate alla

59. Si v., per un'illustrazione di questa possibilità, l'apposita pagina di [Facebook](#). Si tratta comunque di funzione che è possibile disattivare.

60. AGCOM, delibera n. 608/20/CONS.

61. AGCOM, delibera 340/21/CONS. In senso analogo, AGCOM, 33/25/CONS.

pubblica amministrazione di cui fanno parte se si riscontra una chiara correlazione tra le attività svolte *uti singuli* e quelle realizzate in rappresentanza dell'Ente, come nei casi in cui sul profilo Facebook privato di un Sindaco si riportano riferimenti alla carica istituzionale ricoperta, ritenendosi tali profili riferibili all'amministrazione comunale in ragione del fatto che il Sindaco è l'organo responsabile dell'Amministrazione del Comune e rappresenta l'Ente»⁶². Oppure che «l'attività di comunicazione segnalata non sia stata realizzata dal Comune, ma da soggetti titolari di cariche pubbliche che, a tal fine, utilizzino mezzi, risorse, personale e strutture assegnati alle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento delle loro competenze, e sia idonea ad indurre i cittadini elettori destinatari ad attribuire al Comune la provenienza del documento, si può configurare la violazione dell'art. 9, della legge 22 febbraio 2000, n. 28 da parte dell'Amministrazione»⁶³.

Sul versante opposto, infine, sicuramente *non* rientra nell'ambito di applicazione del divieto di comunicazione istituzionale la pubblicazione di contenuti sul profilo personale di un amministratore uscente, quando lo stesso profilo – privo di collegamenti con i canali ufficiali dell'ente – sia “privato e non aperto” (ovvero non accessibile alla generalità dei consociati, ndr). In particolare, recependo le risultanze dell'istruttoria del Co.Re. Com., l'AGCOM ha ritenuto, in un caso concernente il Comune di Poli (Roma), che «il profilo social dell'assessore [...] è da ritenersi privato, in quanto non è in alcun modo riconducibile all'Amministrazione, non riportando diciture che riportano alla carica istituzionale ricoperta né indicando tra le pagine correlate quella istituzionale del Comune»⁶⁴.

Come si anticipava in apertura della breve rassegna appena svolta, gli orientamenti assunti dall'AGCOM descritti riguardo l'attività di comunicazione svolta su *account social* di persone fisiche possono apparire particolarmente problematici, soprattutto nella loro riconducibilità all'amministrazione. Se da un lato è comprensibile la propensione dell'Autorità a sanzionare comportamenti di elusione del divieto di cui all'art. 9, specie in quei casi idonei a creare confusione nei cittadini circa la provenienza politica o istituzionale della comunicazione, dall'altro lato, si l'impressione è che – in rapporto alla casistica concernente gli spazi *social* personali privi di rinvii a canali istituzionali – che la stessa Autorità si sia spinta oltre le possibilità interpretative espresse dalla lettera della legge.

Per meglio inquadrare l'estensione del divieto anche alle attività *social* delle persone fisiche che ricoprono incarichi istituzionale – anche al fine di

62. AGCOM, delibera n. 101/24/CONS.

63. AGCOM, delibera 309/19/CONS.

64. AGCOM, delibera 194/24/CONS.

una verifica della corretta applicazione in rapporto a casi specifici – si può guardare al problema sulla base del rapporto di immedesimazione organica che lega l'eletto con l'amministrazione. In primo luogo, giova sottolineare come, mentre alcuni *social media* (*Twitter*, ora *X*) consentono di creare *account* istituzionali, i quali sono immediatamente riconducibili alla titolarità dell'ente, altri invece (ad es. *Facebook* e *Instagram*) permettono l'apertura esclusivamente di *account* personali. In questi casi, sarà dunque un dipendente o un funzionario, tramite il proprio profilo personale e su incarico ricevuto anche per fatti concludenti, a gestire la Pagina *Facebook* o il Canale *Instagram* istituzionale⁶⁵. L'attività svolta in tali ambiti è ritenuta comunque riconducibile all'ente in virtù del rapporto di immedesimazione organica sorto con la presa di servizio.

Proprio sulla scorta dello stesso rapporto di immedesimazione organica, che sorge invece in seguito all'elezione, si possono dunque ricondurre all'amministrazione i profili *social* di esponenti politici che ricoprano al tempo stesso cariche istituzionali, e abbiano in gestione diretta tali profili dandovi una connotazione istituzionale. Così, per riprendere il caso statisticamente più frequente, andrà ritenuta comunicazione istituzionale vietata – in quanto riferibile all'amministrazione in virtù del rapporto di immedesimazione organica – quella effettuata dal Sindaco che utilizzi una Pagina *Facebook* attraverso la quale effettua usualmente la comunicazione istituzionale nella veste ufficiale, mentre può essere ammessa la comunicazione politica della stessa persona se svolta sul profilo *privato* (anche sullo stesso *social network*), purché sia chiaramente individuabile come tale.

Sembrano confermare la correttezza di tale impostazione quei casi⁶⁶ in cui l'AGCOM non ha ricondotto all'amministrazione comunale: un messaggio pubblicato su una pagina *social* di una lista civica, in quanto privo di loghi o patrocinio del comune⁶⁷; la condivisione di comunicati dal profilo personale del vicesindaco, in quanto «non [è] iniziativa riconducibile all'ente e non [è] pertanto da considerarsi attività di comunicazione istituzionale»⁶⁸; l'attività sul profilo personale del sindaco, privo del *badge* blu (che identifica, secondo le regole del *social* di riferimento, l'*account*

65. Cfr. *amplius* S. Zunarelli, C. Alvisi, *Studio inerente l'utilizzo e la gestione delle pagine istituzionali dei siti di social network delle PP.AA. e i riflessi sulla tutela della par condicio*, a cura di Co.Re.Com Emilia-Romagna, febbraio 2020.

66. Si tratta in tutti i casi di esempi tratti da S. Zunarelli, C. Alvisi, *Studio inerente l'utilizzo e la gestione delle pagine istituzionali dei siti di social network delle PP.AA. e i riflessi sulla tutela della par condicio*, cit., pp. 29-30.

67. AGCOM, delibera n. 209/19/CONS; cfr. in senso analogo anche delibera n. 230/16/CONS.

68. AGCOM, delibera n. 231/19/CONS.

ufficiale), gestito senza l'impiego di mezzi dell'amministrazione e senza spenderne il nome⁶⁹.

Come ben si può intuire, trattasi di un approccio fortemente casistico, che sebbene abbia il pregio di non irrigidire in misura eccessiva l'approccio dell'Autorità a fronte della multiforme varietà delle situazioni di potenziale commistione tra dimensione istituzionale, politica e privata (che può verificarsi soprattutto nei piccoli comuni) corre il rischio di apparire ondivago, poco chiaro e, soprattutto, di incidere quella sfera di comunicazione politica che pure andrebbe necessariamente garantita agli attori politici in periodo elettorale. Così, ad esempio, pare eccessiva la delibera con la quale si è ritenuta riconducibile al Comune l'attività di condivisione di un video svolta da una lista civica su canali *social* (invero non riconducibili all'amministrazione) perché aveva contenuto «propagandistico» e riportava dichiarazioni di un assessore uscente – candidato con la medesima lista – il quale illustrava «mezzi e strutture propri dell'Ente, in chiave meramente propagandistica, tali da indurre i cittadini elettori destinatari [a non dubitare] della provenienza del documento da parte del Comune ed, in particolare, dello stesso [...] assessore del Comune»⁷⁰.

5. L'attività cui si applica il divieto (requisito oggettivo)

Meno problematica si presenta l'individuazione dell'attività di comunicazione in senso oggettivo. Le «attività di comunicazione» sottoposte al divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000 sono state oggetto di interpretazione estensiva da parte dell'AGCOM, in linea peraltro con quanto si è osservato *supra sub par. 2*.

Dopo un'iniziale limitazione alla sola comunicazione⁷¹, si è infatti guardato complessivamente alla già citata legge n. 150/2000. In particolare, l'Autorità ha ritenuto di interpretare la nozione di «comunicazione istituzionale» alla luce delle specifiche attività elencate al comma 4 dell'art. 1 e delle specifiche finalità di cui al successivo comma 5. Rientrano, dunque, nelle attività coperte dal divieto di cui all'art. 9: «a) l'*informazione ai mezzi di comunicazione di massa*, attraverso stampa, audiovisivi e *strumenti telematici*; b) la *comunicazione esterna* rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso *ogni modalità tecnica ed organizzativa*; c) la *comunicazione interna* realizzata nell'ambito di ciascun ente» (comma 4). Come si è

69. AGCOM, delibera n. 4/18/CONS

70. AGCOM, delibera n. 275/19/CONS. Anche questo esempio è in S. Zunarelli, C. Alvisi, *Studio inerente l'utilizzo e la gestione delle pagine istituzionali dei siti di social network delle P.P.A.A. e i riflessi sulla tutela della par condicio*, cit.

71. AGCOM, delibera n. 242/16/CONS.

visto, queste attività devono intendersi di “informazione e comunicazione istituzionale” quando siano rivolte a: «a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l’applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l’accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell’avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l’immagine delle amministrazioni, nonché quella dell’Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d’importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale» (comma 5).

Come si vede, non è stata recepita nella “giurisprudenza” dell’Autorità la distinzione, invece tracciata nella legge n. 150/2000, tra informazione e comunicazione istituzionale vera e propria. Secondo l’AGCOM, tale legge, «pur elencando distintamente le attività di informazione e quelle di comunicazione, non distingue le due attività sotto il profilo della disciplina applicabile, con la conseguenza che i criteri previsti dalla legge n. 28 del 2000 per la comunicazione istituzionale in periodo elettorale – impersonalità e indispensabilità dei contenuti – risultano applicabili anche alle attività di informazione delle pubbliche amministrazioni»⁷².

Il combinato disposto delle due norme (art. 9, comma 1, legge n. 28/2000 e art. 1, commi 4 e 5, legge n. 150/2000) non solo ha consentito di meglio identificare le attività soggette al divieto, ma pure di rafforzarne l’interpretazione ampia anche in rapporto ai mezzi. In particolare, l’inclusione dei *social network* si fonda sia sul riferimento di cui alla lett. a) dell’art. 1, comma 4, «ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso [...] strumenti informatici», sia sulla clausola aperta di cui alla lett. b) del medesimo articolo che si riferisce alla «comunicazione esterna [...] attraverso ogni modalità tecnica e organizzativa».

Nel divieto di cui all’art. 9 sono stati quindi ricondotti, in via esemplificativa: la distribuzione di opuscolo relativo alla rendicontazione da parte dell’Ente del mandato amministrativo con contenuti propagandistici⁷³; notizie sulle attività ed iniziative dei componenti del Consiglio regionale da parte di agenzia di stampa, organo di informazione della Giunta, ospitata sul portale istituzionale regionale⁷⁴; invito a manifestazione proveniente da casella di posta elettronica istituzionale del Sindaco⁷⁵; condivisione di con-

72. AGCOM, delibera n. 228/19/CONS.

73. AGCOM, delibera 129/23/CONS.

74. AGCOM, delibera 102/10/CSP.

75. AGCOM, delibera 279/21/CONS.

tenuti istituzionali dal profilo personale Facebook del Sindaco con quello istituzionale dell'Ente⁷⁶.

L'aspetto più problematico in rapporto al requisito oggettivo non è dunque tanto la qualificazione dell'attività come "di comunicazione", quanto la possibilità o meno di ricondurre tale comunicazione nell'ambito delle deroghe al divieto generale posto dall'art. 9 l. n. 28/2000. Su questo punto, ci si sofferma *infra*, *sub* par. 8.

6. Estensione temporale del divieto

L'art. 9 legge n. 28/2000 identifica nell'intervallo tra «data di convocazione dei comizi elettorali» e «chiusura delle operazioni di voto» l'arco temporale di applicazione del divieto. Questo implica, a seconda della tipologia del procedimento elettorale, che lo stesso divieto possa avere una differente estensione temporale. Nel caso delle elezioni politiche, l'inizio della campagna elettorale – e quindi del periodo di applicazione del divieto – coincide con la data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di convocazione dei comizi elettorali. Nel caso delle elezioni amministrative, invece, deve farsi riferimento al quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle elezioni. Per le consultazioni referendarie, la data di convocazione dei comizi elettorali viene fatta coincidere con la data di indizione del referendum.

Quando si verifica una sovrapposizione di più campagne elettorali, e almeno una delle campagne ha portata nazionale (vedi *infra* par. 7), i differenti periodi di *par condicio* elettorale sostanzialmente si "saldano" e il divieto viene fatto decorrere dalla prima data utile, ossia dalla convocazione dei comizi della prima elezione. In questo modo, la limitazione delle attività di comunicazione istituzionale – generalmente compresa in un periodo tra i 70 e i 45 giorni antecedenti alla consultazione⁷⁷ – può protrarsi anche per periodi assai più lunghi.

Ad esempio, rispetto ad un caso di comunicazione istituzionale del Comune di Bassano del Grappa (VI), il periodo di divieto di comunicazione istituzionale è stato fatto decorrere dalla data di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni europee (25 marzo 2019), in luogo della successiva data di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni per il rinnovo del Sindaco e

76. AGCOM, delibera 130/23/CONS.

77. G. Gardini, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, cit., p. 430. Si fa prevalentemente riferimento a questo scritto dell'A. nel prosieguo, benché molte delle proposte e delle osservazioni critiche ivi formulate trovino riscontro anche in altre pubblicazioni.

del Consiglio comunale (11 aprile 2019), andando così ad interessare anche la comunicazione istituzionale potenzialmente congruente rispetto al secondo termine di decorrenza⁷⁸. In altra decisione, l'AGCOM ha ritenuto di far decorrere il divieto dalla «convocazione dei comizi per il referendum popolare confermativo indetto in data 18 luglio 2020», facendolo proseguire sino «fino al 18 settembre 2020, giorno di chiusura delle campagne per le elezioni referendarie e amministrative del 20 e 21 settembre 2020»⁷⁹.

La durata del divieto di comunicazione istituzionale è stata condivisibilmente ritenuta eccessiva in dottrina⁸⁰ e ne è stata suggerita una riduzione, prendendo a termine di riferimento per la decorrenza del *dies a quo* quello previsto per la presentazione delle liste e delle candidature. In questo modo, verrebbero a coincidere la sospensione di attività potenzialmente influenti sulla propaganda elettorale e l'avvio delle attività di propaganda "tipiche" mediante affissioni e manifesti (v. art. 2 legge 4 aprile 1956, n. 212 (*Norme per la disciplina della propaganda elettorale*), modificata dalla l. n. 130/1975), nel tentativo di bilanciare gli interessi costituzionalmente rilevanti tutelati dall'art. 9 e la pur costituzionalmente significativa attività di comunicazione istituzionale.

7. Estensione spaziale del divieto

Dal momento che l'art. 9 della legge n. 28/2000, nel sancire il divieto di comunicazione istituzionale nel periodo compreso tra la data di convocazione dei comizi elettorali e la chiusura delle operazioni di voto, non identifica puntualmente quali siano le amministrazioni pubbliche soggette al divieto in relazione all'ambito delle consultazioni elettorali di volta in volta interessato, l'AGCOM ha ritenuto di poter far coincidere l'applicazione del divieto in parola con l'ambito territoriale *effettivamente* interessato dalla consultazione elettorale o referendaria rilevante.

In questo modo, si è inteso rispondere alle critiche mosse in dottrina alla generalità del divieto che – stando alla lettera dell'art. 9 – si imporrebbe *erga omnes*, in un modo «totalizzante, del tutto sproporzionato rispetto al fine perseguito, che impedisce la comunicazione istituzionale *tout court*, anche quella degli enti che non sono minimamente toccati dalle consultazioni in corso»⁸¹.

78. AGCOM, delibera n. 516/19/CONS.

79. AGCOM, delibera n. 608/20/CONS; conforme AGCOM, delibera n. 543/20/CONS.

80. G. Gardini, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, cit., pp. 431-432.

81. G. Gardini, *op. cit.*, p. 431.

Sul piano spaziale (*rectius* dei destinatari), quindi, l'estensione del divieto può subire riduzioni a seconda della portata dell'elezione interessata. Consultazioni di portata nazionale implicano un divieto esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, come intese *supra* par. 4. Si ha un voto di questo tipo qualora vi siano elezioni politiche (rinnovo Camera e Senato), elezioni europee, referendum di portata nazionale, o comunque elezioni che interessano più del venticinque per cento degli aventi diritto al voto su scala nazionale. Qualora invece il voto interessi solo una parte del territorio nazionale e coinvolga comunque una percentuale di cittadini inferiore al venticinque per cento degli aventi diritto su scala nazionale, il divieto di comunicazione istituzionale trova applicazione esclusivamente nei confronti delle amministrazioni pubbliche negli ambiti territoriali interessati dalle consultazioni. Questo vale, in genere, per le elezioni regionali, provinciali e comunali e per i referendum regionali, provinciali e locali. Così, si è ritenuto che, nel caso del turno di ballottaggio per l'elezione del sindaco nei comuni trentini di Borgo Valsugana e Levico, la Provincia non andasse soggetta a divieto⁸².

È giusto il caso di segnalare come la percentuale del venticinque per cento, in assenza di puntuali indicazioni legislative, sia il frutto di un'interpretazione analogica della nozione di "consultazioni elettorali nazionali" dettata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi all'art. 1 del provvedimento del 18 dicembre 2002 (*Comunicazione politica e messaggi autogestiti nei periodi non interessati da campagne elettorali o referendarie*)⁸³.

Esclusa dunque una valenza *erga omnes* del divieto, l'AGCOM ha, tuttavia, riconosciuto «l'esigenza di assicurare l'imparzialità nella promozione di iniziative di comunicazione da parte degli enti locali territorialmente limitrofi a quelli nei quali si svolgono le consultazioni elettorali, al fine di evitare il determinarsi di situazioni di valenza indirettamente propagandistica»⁸⁴, e ritenuto, pertanto, che un'amministrazione pubblica che versi in una situazione di prossimità, «pur non destinataria del divieto recato dall'articolo 9 legge 28/2000 e di un eventuale provvedimento sanzionatorio, è comunque richiamata ad attenersi "con particolare rigore, nel periodo elettorale e fino all'espletamento delle operazioni di voto, all'osservanza del principio di imparzialità, in relazione alla promozione di iniziative di comunicazione istituzionale", prima che intervenga quindi la chiusura della campagna elettorale»⁸⁵.

82. AGCOM, delibera n. 107/20/CONS; conforme AGCOM, delibera n. 302/18/CONS.

83. In G.U. n. 303 del 28-12-2002.

84. AGCOM, delibera n. 308/18/CONS.

85. AGCOM, delibera n. 108/12/CONS.

In questi casi, tuttavia, l'Autorità non pare dotata di poteri interdittivi o sanzionatori, potendo tutt'al più esercitare la propria *moral suasion* e richiamare le amministrazioni interessate al rispetto dell'imparzialità e dei più generali principi che presiedono all'informazione pubblica⁸⁶.

8. Deroche al divieto: indispensabilità e impersonalità

Il divieto di comunicazione istituzionale può essere eccezionalmente derogato quando assuma i caratteri – che devono ricorrere cumulativamente – dell'*indispensabilità* e *impersonalità*.

In via generale, sulla scorta delle delibere dell'Autorità, per *indispensabilità* deve intendersi la comunicazione/informazione *strettamente necessaria* e *non differibile* nel tempo per l'efficace assolvimento delle funzioni dell'ente; quanto all'*impersonalità*, si intende una comunicazione istituzionale *neutra* nelle *forme* e nei *contenuti*⁸⁷.

Al fine di valutare la sussistenza dell'indispensabilità, va dunque preso in considerazione l'efficace assolvimento delle funzioni della pubblica amministrazione considerata, il che significa che soddisferanno il requisito quelle attività di comunicazione i cui effetti sarebbero «compromessi da uno spostamento temporale». In questo modo, l'indispensabilità viene sostanzialmente a coincidere con l'indifferibilità, ossia quando «vi sono esigenze di urgenza o improcrastinabilità e le comunicazioni medesime non possono quindi essere diffuse al di fuori del periodo elettorale»⁸⁸.

Sono state ritenute prive del requisito dell'indispensabilità, ad esempio, le attività di informazione, in periodo elettorale, «sulle attività svolte nel quinquennio» dall'amministrazione, in quanto «già contenute nella Relazione di fine mandato disponibile sul sito»⁸⁹; la comunicazione relativa al conferimento della cittadinanza onoraria ad un noto cantante, «in quanto la diffusione di notizie relative al predetto evento non è correlata all'efficace funzionamento dell'ente medesimo»⁹⁰; le informazioni relative a grandi eventi riportate nella pagina denominata “*La Sindaca informa*” del Comune di Roma, che «ben avrebbero potuto essere diffuse al di fuori del periodo

86. AGCOM, delibera n. 108/12/CSP.

87. Si v. ad es. AGCOM, *Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 “Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione”*, 37-38, cit.

88. AGCOM, *FAQ Agcom sul divieto di comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali* (aggiornate al 18 marzo 2024).

89. AGCOM, delibera n. 160/19/CONS.

90. AGCOM, delibera n. 28/18/CONS.

elettorale non ricorrendo alcuna esigenza di urgenza o improcrastinabilità» e non risultano indispensabili «ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni dell'ente»⁹¹.

In relazione al requisito dell'impersonalità, è frequente nelle delibere dell'Autorità il richiamo ai «chiarimenti forniti dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri sin dal 2011, ribaditi anche in occasione di successive tornate elettorali»⁹², secondo i quali il requisito in parola «può ritenersi efficacemente soddisfatto solo se i contenuti informativi vengono diffusi con eventualmente il solo emblema della Repubblica italiana, senza ulteriori indicazioni di alcuna Amministrazione e con il riferimento del sito (o dei siti) internet ove trovare le informazioni sull'evento oggetto di promozione».

Il rigore di tale impostazione ha portato l'AGCOM a censurare attività di comunicazione/informazione istituzionale (talora) per il mero impiego del logo dell'ente di riferimento⁹³.

Va peraltro rilevato come l'Autorità – proprio su questo fronte – abbia maturato la consapevolezza delle “difficoltà applicative” poste da quest'interpretazione del requisito, dato che «in numerose segnalazioni, pur riscontrandosi il requisito della indispensabilità, tuttavia, la contestuale apposizione del logo dell'Ente rendeva il messaggio in violazione dell'art. 9». In particolare, nella recente *Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 “Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione”*, essa ha evidenziato come «il logo non di rado ha trovato motivazione nella natura della comunicazione ove riferita, a titolo esemplificativo, a campagne di informazione su eventi culturali e turistici, anche di rilevanza internazionale, cofinanziati da fondi europei, e non nella finalità propagandistica-elettorale. La rigorosa applicazione *tout court* del divieto di apposizione del logo, come richiesta dal Dipartimento, rischia, pertanto, di depotenziare gli effetti socioeconomici di un evento, calendarizzato da più tempo, interferendo con il normale svolgimento della campagna comunicativa programmata». E per questo ha segnalato la «necessità di consentire un'interpretazione meno rigorosa quanto all'apposizione del logo», sottolineando al contempo, «sulla base dell'ampia esperienza applicativa maturata, che il requisito dell'impersonalità non corrisponde esclusivamente all'eliminazione del logo da parte della Pubblica Amministrazione, ma riassume una *pluralità di aspetti caratterizzanti* la comunicazione che devono essere accertati caso per caso»⁹⁴.

91. AGCOM, delibera n. 47/18/CONS.

92. Cfr. ad es. AGCOM, delibera n. 101/24/CONS.

93. Si v., tra le altre, AGCOM, delibere nn. 101/24/CONS; 80/18/CONS.

94. AGCOM, *Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della*

Tra la pluralità di aspetti che vanno accertati, risultano determinanti sia il coinvolgimento diretto delle persone fisiche che rivestono incarichi istituzionali nell'amministrazione⁹⁵, sia i contenuti e il tono generale della comunicazione⁹⁶.

Sulla portata della deroga e la difficoltà di tracciarne chiaramente i confini si sono naturalmente concentrate le maggiori critiche nel merito della disciplina. Si è parlato in proposito di «una indicazione piuttosto nebulosa»⁹⁷, evidenziando le contraddizioni tra un carattere di impersonalità della comunicazione istituzionale che, essendo riferita all'organizzazione amministrativa, sarebbe quasi ovvio e la marcata soggettività del carattere di indispensabilità, la quale dovrebbe essere rimessa alla valutazione discrezionale dell'amministrazione stessa, salvo voler ridurre – come in effetti fa l'AGCOM – il concetto di comunicazione indispensabile alla sola comunicazione urgente o improcrastinabile⁹⁸.

Si è così proposto di riformulare – pur con tutte le cautele del caso – la deroga, ricalcandone i nuovi confini sulla base di alcuni spunti tratti dalla normativa “grigia” del Ministero dell'Interno⁹⁹. Nella prospettiva *de iure*

legge 31 luglio 1997, n. 249 “*Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione*”, cit. Ciò non toglie tuttavia che «l'utilizzo del logo da parte di singoli soggetti politici/istituzionali nei canali di comunicazione personali (profili Facebook, siti web, etc.) debba continuare ad essere accuratamente valutato, in quanto sinonimo di chiara attività di comunicazione propagandistica illecita» (*Ibidem*).

95. Ad es. video del Sindaco: AGCOM, delibera n. 511/20/CONS; video della Presidente della Giunta regionale pubblicato su profilo privato: AGCOM, delibera n. 211/24/CONS immagini di figure politiche: AGCOM, delibera n. 160/19/CONS; dichiarazioni direttamente riferibili ad esponenti politici: AGCOM, delibera n. 47/18/CONS.

96. Ad es. per l'enfasi posta nella comunicazione, si v. AGCOM, delibere nn. 30/24/CONS; 160/19/CONS; 524/18/CONS; per ulteriori riferimenti cfr. G. Marseglio, *L'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni durante i periodi di campagna elettorale. Casistica delle fattispecie esaminate nel periodo 2016-2020 dal Comitato Regionale per le Comunicazioni del Veneto*, Co.Re.Com del Veneto, 2021, p. 6)

97. Cfr. G. Gardini, *Par condicio e comunicazione istituzionale degli enti pubblici: profili regolatori*, in C. Calvieri (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, cit., pp. 99-100.

98. *Ibidem*.

99. Si citano la «circolare interpretativa divulgata dalla Direzione centrale del Ministero dell'interno in occasione delle elezioni politiche del 27-28 marzo 1993 1 considerava come manifestazioni di propaganda istituzionale (vietata) “solo le attività amministrative collegabili, direttamente o indirettamente, a qualsivoglia propaganda elettorale di candidati o di liste, con esclusione quindi dal divieto medesimo di ogni altra attività amministrativa la cui efficacia richieda effettiva pubblicizzazione”» e «un'ulteriore circolare del Ministero dell'Interno, emanata in vista delle elezioni amministrative del giugno 1999 2, [che] precisava ulteriormente la portata del divieto di propaganda istituzionale, facendovi rientrare “solo le attività di propaganda ricollegabili direttamente o indirettamente a qualsivoglia attività amministrativa”»; cfr. G. Gardini, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, cit., p. 432.

condito adottata in questa analisi, appare tuttavia più interessante l'ulteriore proposta di valorizzare la distinzione suggerita da Gregorio Arena¹⁰⁰ tra *comunicazione di servizio*, che si caratterizza per il *favor* e l'utilità rispetto agli amministratori, e *comunicazione di immagine*, la quale tenderebbe invece a procurare piuttosto un vantaggio all'istituzione che ne fa uso. La prima andrebbe sempre consentita per realizzare le finalità costituzionali della comunicazione a beneficio della generalità dei consociati, mentre solo la seconda potrebbe essere vietata. Questa linea interpretativa ha in effetti un duplice merito: in primo luogo, stempera l'inutile rigore imposto da un modo eccessivamente restrittivo di intendere il requisito dell'indispensabilità, facendo coincidere la comunicazione istituzionale indispensabile (almeno) con la comunicazione di servizio per come è legislativamente definita all'art. 1, comma 5, lett. a), b), c), d) legge n. 150/2000; inoltre, consente di enucleare più chiaramente la tipologia di comunicazione vietata, ossia quella comunicazione d'immagine di cui alla lett. f) che più si presta ad usi lesivi degli interessi tutelati dal divieto *ex* art. 9. Un riassetto della deroga, condotto esclusivamente per via interpretativa secondo tale linea di pensiero, potrebbe riequilibrare i contrapposti interessi in gioco, consegnando alla comunicazione istituzionale di servizio quello spazio costituzionalmente necessario che appare ora fin troppo penalizzato.

9. Un divieto senza sanzione?

Venendo infine alle conseguenze di eventuali violazioni, va innanzitutto evidenziato che il divieto di comunicazione istituzionale *ex* art. 9 legge n. 28/2000 è privo di presidio sanzionatorio proprio; per questo motivo, quando necessario, possono trovare applicazione quei rimedi che non siano previsti per altre specifiche disposizioni della legge n. 28/2000. Il riferimento corre pertanto all'art. 10, comma 8, a mente del quale «l'Autorità ordina: a) la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa», entro le quarantotto ore successive all'accertamento della violazione o alla segnalazione.

In proposito, è appena il caso di segnalare che, in almeno un caso, è stato ordinato di effettuare tale pubblicazione, oltre che sul sito istituzionale, anche sulla Pagina *Facebook* dell'amministrazione comunale¹⁰¹.

100. *Profili giuridici della comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, in *Economia pubblica*, 1992, p. 623.

101. AGCOM, delibera 309/19/CONS.

Nella prassi, l'Autorità accompagna all'ordine di pubblicazione di tali messaggi anche «la richiesta di un comportamento conformativo dell'Amministrazione, consistente nella rimozione delle attività realizzate in violazione del divieto di comunicazione istituzionale». Tale rimozione risponderebbe, secondo l'Autorità, «alla finalità ripristinatoria propria della legge n. 28/2000, in quanto idonea a far venir meno gli effetti lesivi prodotti durante il periodo di campagna elettorale». e «tale prassi ben potrebbe essere recepita dal legislatore e tradotta in apposita norma, stante l'efficacia deterrente della sua applicazione»¹⁰².

Va peraltro osservato come l'eventuale spontanea rimozione della comunicazione istituzionale in potenziale contrasto con il divieto *ex art.* 9 possa essere valutata positivamente dall'Autorità nei termini di «un adeguamento spontaneo agli obblighi di legge» e condurre all'archiviazione del procedimento¹⁰³.

Accanto alla sanzione accessoria, l'AGCOM può altresì adottare provvedimenti d'urgenza, espressione di un potere cautelare atipico, ai sensi dell'art. 10, comma 9, che recita: «L'Autorità può, inoltre, adottare anche ulteriori provvedimenti d'urgenza al fine di ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica». L'eventuale inottemperanza agli ordini e alle diffide dell'Autorità può comunque comportare l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 1, comma 31, della legge n. 249/1997¹⁰⁴.

L'adeguatezza, anche in termini di capacità dissuasiva, dell'apparato sanzionatorio predisposto dalla legge pone non pochi problemi, puntualmente registrati in dottrina¹⁰⁵. Lo rileva la stessa AGCOM, la quale ha osservato che «per i casi di violazioni di particolare gravità e reiterazione delle condotte lesive – che non consentono l'applicazione di misure ripristinatorie conformative, specie nell'ultima settimana che precede il voto [...] si segnala l'opportunità di introdurre apposite sanzioni pecuniarie, onde evitare il rischio di vanificare gli effetti dell'azione dell'Autorità e di accrescere l'eco mediatico della comunicazione illegittima realizzata»¹⁰⁶. Anche rispetto a questa criticità non sembrano profilarsi novità legislative imminenti.

102. Ivi, 42. Si v. AGCOM, delibere nn. 101/24/CONS; 466/20/CONS; 524/18/CONS.

103. AGCOM, delibera n. 129/24/CONS; per una rimozione non configurabile come «spontaneo adeguamento» si v. AGCOM, delibera n. 511/20/CONS.

104. Si v. AGCOM, delibera n. 516/19/CONS; 330/24/CONS.

105. F. Biondi Dal Monte, *Esiste ancora la "par condicio"? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Oss. cost.*, n. 1, 2018, p. 8, testo disponibile al sito: https://www.osservatorioaic.it/old_site/sito_osservatorioAIC_2013-2018/download/28NIr5l4UQBbUMlIIsL8WQKV733SwV8dFIJpsfatug8/BIONDI%20DAL%20MONTE%20definitivo.pdf (consultato il 15/12/2025); F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, p. 107, testo disponibile al sito: <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/7.-meola.pdf> (consultato il 15/12/2025).

106. AGCOM, *Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 "Per la revisione della normativa in materia di Comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione"*, cit., p. 42.

Non pare, tuttavia, necessario attendere il legislatore nazionale per poter assicurare una maggiore efficacia agli interventi dell'Autorità: un significativo contributo può infatti arrivare dal diritto dell'Unione europea e, in particolare, dal Regolamento europeo sui servizi digitali n. 2022/2065 (c.d. *Digital Services Act*). In proposito viene in rilievo soprattutto l'art. 9 del Regolamento relativo alla rimozione di "contenuti illegali"¹⁰⁷, specie se letto in combinato disposto con il divieto di cui all'art. 9 legge n. 28/2000.

La disposizione europea, rubricata "*Ordini di contrastare i contenuti illegali*"¹⁰⁸, consentirebbe infatti all'AGCOM di ordinare la rimozione dei contenuti pubblicati online in violazione del divieto di pubblicità istituzionale non solo al soggetto pubblico interessato (come appunto fa usualmente¹⁰⁹), ma pure (contestualmente o a fronte di inottemperanza) al prestatore di servizi intermediari (ad es. *Meta* per i contenuti pubblicati su *Facebook*), con risultati evidenti in termini di effettività. Naturalmente la possibilità di percorrere questa strada solleva rilevanti implicazioni di tutela di contrapposti interessi pubblici (può, ad esempio, ammettersi che una piattaforma "silenzi" il canale *social* ufficiale di un ministero?). Non pare tuttavia necessario enfatizzare troppo il carattere privatistico di questa potenziale "censura", dato che comunque l'intervento della piattaforma si porrebbe "a valle" di una richiesta esplicita dell'Autorità preposta all'applicazione della legge n. 28/2000. E ad ogni modo l'amministrazione che ritenesse di essere stata lesa dal provvedimento dell'Autorità avrebbe aperta la strada del ricorso al TAR del Lazio.

Va rilevato, ad ogni modo, come un tentativo di coordinamento tra Autorità e piattaforme per il «contrasto ai fenomeni di disinformazione e lesione del pluralismo informativo online» sia stato percorso attraverso l'istituzione di "*Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*"¹¹⁰, che – tra le altre cose – ha proprio il «compito di favorire lo scambio di dati e informazioni, il confronto 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 e agli strumenti di blocco o rimozione dei contenuti online qualificabili

107. Ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. h) è "contenuto illegale": «qualsiasi informazione che, di per sé o in relazione a un'attività, tra cui la vendita di prodotti o la prestazione di servizi, non è conforme al diritto dell'Unione o di qualunque Stato membro conforme con il diritto dell'Unione, indipendentemente dalla natura o dall'oggetto specifico di tale diritto».

108. Cfr. M. Orofino, *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. Pizzetti (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, 2024, p. 142 s.

109. Ai sensi dell'art. 10 legge n. 28/2000.

110. AGCOM, delibera n. 423/17/CONS.

come lesivi della correttezza, dell'imparzialità e del pluralismo dell'informazione».

Non sono mancati in effetti interventi di autoregolazione da parte delle piattaforme promossi dall'AGCOM, i quali – nell'ambito di un più ampio complesso di impegni volti a garantire la parità d'accesso in occasione di consultazioni elettorali e referendarie online – contemplavano specifiche previsioni per la comunicazione istituzionale, tra cui l'invito a segnalare le infrazioni all'AGCOM da parte delle piattaforme¹¹¹.

Va inoltre evidenziato come tali iniziative abbiano avuto significativi riflessi sull'esercizio del potere regolamentare dell'Autorità in corrispondenza con le consultazioni elettorali. È ormai un dato acquisito (sin dal 2019) come, nel dettare le “disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione” per le singole consultazioni, l'Autorità introduca un *Titolo VI*, rubricato “Piattaforme per la condivisione di video e *social network*”, nel quale si richiamano gli obblighi e gli impegni delle piattaforme (tra i quali hanno ora un rilievo particolare quelli assunti a livello europeo nell'ambito del *The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022* e alle previsioni recate negli *Orientamenti per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sulla mitigazione dei rischi sistemici per i processi elettorali* adottati dalla Commissione europea il 26 marzo 2024). In questo contesto, si afferma ad ogni modo che «Le piattaforme online assicurano il rispetto delle disposizioni degli articoli 8 e 9 della legge n. 28/2000»¹¹².

111. Cfr. *Impegni assunti dalle società esercenti le piattaforme online per garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante le campagne per il referendum popolare confermativo relativo al testo della legge costituzionale recante “Modifiche degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, e per le elezioni del Presidente della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale delle Regioni Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Campania, Puglia e Valle d'Aosta, indette per i giorni 20 e 21 settembre 2020*, testo disponibile al sito: <https://www.agcom.it/node/11207> (consultato il 15/12/2025). In precedenza, cfr. AGCOM, *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*, testo disponibile al sito: <https://www.agcom.it/node/12662> (consultato il 15/12/2025); AGCOM, *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018*, cit.

112. Cfr., da ultimo, AGCOM, delibera n. 102/25/CONS, recante *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per i cinque referendum popolari aventi ad oggetto l'abrogazione parziale dell'art. 9, comma 1, lettera b) e lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91, l'abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, l'abrogazione parziale dell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 1, l'abrogazione parziale del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 e l'abrogazione parziale dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, indetti per i giorni 8 e 9 giugno*

10. Conclusioni

Prima di trarre alcune notazioni di sintesi dal percorso di indagine svolto, preme evidenziare un dato per il quale chi scrive fatica a trovare una spiegazione di carattere giuridico: nella messe di delibere dell'AGCOM esaminata, avente ad oggetto violazioni e segnalazioni di violazioni del divieto di comunicazione istituzionale di cui all'art. 9, comma 1, l. n. 28/2000, non è stato possibile rintracciare neppure *un* caso relativo alle amministrazioni centrali dello Stato. La spiegazione non può essere giuridica, giacché – come tutte le altre amministrazioni pubbliche di cui alla legge n. 165/2001 – anche i ministeri, per fare un esempio, dovrebbero intendersi soggetti al divieto di cui alla legge n. 28/2000¹¹³. Né può seriamente ipotizzarsi che le amministrazioni centrali abbiano dimostrato nel tempo una osservanza degli stringenti requisiti della disciplina tale da essere perciò sfuggite dall'occhiuto controllo della stessa. L'ipertrofia comunicativa di molti protagonisti della politica italiana, che rivestono ruoli ministeriali, depone piuttosto per una più probabile commistione di comunicazione politica ed istituzionale, anche in periodo elettorali. E basterebbe una rapida ricerca sui profili istituzionali di taluni ministeri per accertare come l'inosservanza del precetto sia diffusa. Per fare due piccoli esempi, a ridosso delle elezioni europee del 8-9 giugno 2024, sulla Pagina *Facebook* istituzionale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (invero non particolarmente seguita) sono stati condivisi materiali video e promozionali relativi all'iniziativa “*L'Italia dei Sì 2023-2032 - Progetti e grandi opere in Italia*”, in palese violazione dei requisiti di indispensabilità e (soprattutto) di impersonalità della comunicazione

2025; nonché AGCOM, delibera n. 398/24/CONS, recante *Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale delle Regioni Liguria, Emilia-Romagna ed Umbria (ottobre - novembre 2024)*.

113. Lo dà per scontato lo stesso sito del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel quale si può leggere che «a decorrere dalla data di indizione dei comizi elettorali, e durante tutto il periodo di consultazioni elettorali, possono essere diffuse soltanto le campagne di comunicazione istituzionale caratterizzate dai requisiti della indispensabilità, previa acquisizione delle osservazioni positive da parte dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni (AGCOM). Tutte le campagne rispondenti a tali requisiti, incluse quelle pubblicate sui social media, devono essere diffuse in forma impersonale e pertanto non possono riportare il logo del Governo, né menzionare nell'audio o in grafica il nome della Struttura, dell'Amministrazione o dell'Autorità politica di riferimento. Possono invece recare l'emblema della Repubblica ed i siti internet e/o numero verde dove reperire le informazioni relative all'argomento cui la campagna si riferisce», testo disponibile al sito: <https://www.informazioneeditoria.gov.it/it/comunicazione-istituzionale/informazioni-utili-per-le-amministrazioni-centrali-dello-stato/le-campagne-di-comunicazione-istituzionale-durante-le-consultazioni-elettorali-e-referendarie/> (consultato il 15/12/2025).

(v. ad es. i *post* del 20 maggio, 30 maggio, 31 maggio 2024). Sulla Pagina *Facebook* istituzionale del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste sono rintracciabili invece, sempre a ridosso delle date della consultazione elettorale, video che ritraggono il ministro (*post* del 6 giugno 2024) e persino la condivisione di contenuti dalla pagina personale dello stesso (*post* del 31 maggio 2024).

Dato per scontato che la violazione del divieto di comunicazione istituzionale realizzata attraverso i canali *social* di un ministero comporti illecite interferenze con la libera formazione della volontà degli elettori e sulle pari opportunità dei candidati ben più gravi di quanto non possa fare l'analoga violazione perpetrata dai canali *social* di un piccolo comune, pare opportuna una rivisitazione di questa scarsa attitudine al controllo rispetto alle amministrazioni centrali da parte di AGCOM. Va ricordato infatti che l'Autorità può perseguire d'ufficio le violazioni delle disposizioni della legge n. 28/2000, e non solo su denuncia dei soggetti politici (art. 10, comma 1, l. n. 28/2000).

Ad ogni modo, è forse proprio sul sistema di *enforcement* complessivamente inteso che, senza particolari riforme legislative, possono essere fatti progressi significativi. Si potrebbe immaginare un'attitudine più proattiva dell'Autorità, anche attraverso l'impiego di strumenti tecnologici innovativi per la ricerca e la verifica di eventuali violazioni sui principali canali *social* di comunicazione istituzionale. Iniziative di questo tipo rientrerebbero peraltro a pieno titolo tra i compiti istituzionali dell'Autorità (l. n. 249/1997). Inoltre, accanto alla già ricordata possibilità di impiegare l'art. 9 DSA, va segnalata un'altra potenzialità offerta dal Regolamento europeo. L'art. 16 DSA, prevede che le piattaforme predispongano un "*Meccanismo di segnalazione e azione*"¹¹⁴ (anche detto di *notice*), il quale consentirebbe pure a cittadini, associazioni, osservatori, ecc. di segnalare direttamente alla piattaforma interessata (*Facebook, Instagram, X/Twitter*, ecc.) tutti i contenuti pubblicati in violazione dell'art. 9 legge n. 28/2000, chiedendone la rimozione (potenzialmente con tempistiche assai accelerate rispetto a quelle garantite a livello nazionale). Cosa che attualmente dalla legge n. 28/2000 non è consentita al *quisque de populo*.

Naturalmente non sfugge a chi scrive come l'impiego di questo "doppio binario" di intervento con riguardo a comunicazioni online adottate in violazione dell'art. 9 legge n. 28/2000 possa implicare esiti difformi in diversi procedimenti istruttori relativi alla medesima comunicazione (condotti dalla piattaforma e da AGCOM e/o Co.Re.Com.), oltre a sollecitare una moltiplicazione di segnalazioni forse non del tutto coerente con lo stesso principio di buon andamento che la norma vorrebbe tutelare. Al tem-

114. Cfr. M. Orofino, *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. Pizzetti (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, cit., p. 146 s.

po stesso pare prematuro escludere radicalmente una possibilità di questo tipo, soprattutto laddove gli strumenti ordinari per assicurare il rispetto del divieto dovessero continuare a mostrarsi non particolarmente efficienti.

Un discorso a parte va fatto invece sul merito della disciplina: come si è avuto modo di illustrare in questa rassegna, sono svariati i profili applicativi della norma che risultano discutibili. Tra gli altri si ricordano: l'eccessiva ampiezza soggettiva delle amministrazioni interessate; la difficoltà di distinguere la comunicazione istituzionale della persona che riveste una carica politica da quella effettuata quale privato; l'eccessivo rigore nell'interpretazione delle deroghe; l'ampiezza dell'estensione temporale e spaziale del divieto. Se per taluni sembra imprescindibile un intervento legislativo – ad es. per ridurre il novero delle amministrazioni pubbliche interessate e la durata del divieto –, altri possono già essere ben affrontati con una rimeditazione di orientamenti interpretativi poco convincenti: particolarmente importante appare soprattutto una revisione dei significati assegnati dall'AGCOM ai requisiti della indispensabilità e impersonalità che giustificano deroghe al divieto.

In definitiva, sembra necessaria non solo una riforma legislativa, ma soprattutto un'iniziativa di manutenzione interpretativa da parte dell'Autorità che, pur rivolta a garantire una efficace applicazione del divieto *ex art. 9 l. n. 28/2000 a tutti i livelli* anche rispetto alle attività di comunicazione svolte sui *social*, sappia al contempo non svilire e dissipare, prescrivendo condizioni eccessivamente stringenti, le grandi potenzialità che i *social media* pure avrebbero per realizzare quei valori costituzionali – *in primis* l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita democratica – che stanno al fondo dell'attività di comunicazione istituzionale.

Bibliografia

- M.R. Allegri, *La propaganda elettorale online fra regole vecchie e nuove*, in *Il Diritto della Regione*, n. 1, 2024, testo disponibile al sito: https://doc989.consiglio Veneto.it/dirreg/resources/articolo_prof.ssa_Maria_Romana_Allegri.pdf (consultato il 15/12/2025).
- G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, in G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2004.
- G. Arena (a cura di), *La comunicazione di interesse generale*, il Mulino, 1995.
- G. Arena, *Profili giuridici della comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, in *Economia pubblica*, n. 1, 1992.
- F. Biondi Dal Monte, *Esiste ancora la “par condicio”? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Oss. cost.*, n. 1, 2018, testo disponibile al sito: <https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/BIONDI%20DAL%20MONTE%20definitivo.pdf> (consultato il 15/12/2025).

- R. Borrello, *Comunicazione politica, comunicazione istituzionale e propaganda tra area della politica-libertà ed area della politica-funzione*, in *Giur. cost.*, 2016.
- C. Calvieri (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, Atti del Convegno, Perugia, 15 dicembre 2023, Giappichelli, 2025.
- S. Calzolaio, B. Malaisi (a cura di), *Co.re.com. Nuove funzioni e ruolo istituzionale*, Eum, 2011.
- G.P. Dolso, *Propaganda elettorale da parte di pubbliche amministrazioni ed elezioni amministrative. Una questione ancora aperta dopo l'intervento della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2016.
- F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Carocci, 2000.
- G. Falcon, C. Padula, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008.
- A. Fricano, *Per una nuova disciplina del silenzio elettorale: brevi considerazioni costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2021, testo disponibile al sito: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46469> (consultato il 15/12/2025).
- G. Gardini, *Par condicio e comunicazione istituzionale degli enti pubblici: profili regolatori*, in C. Calvieri (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, Atti del Convegno, Perugia, 15 dicembre 2023, Giappichelli, 2025, p. 97 ss.
- G. Gardini, *La comunicazione pubblica ai tempi della par condicio. Proposte per una riforma improrogabile*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 28 dicembre 2023, testo disponibile al sito: <https://www.diariodidirittopubblico.it/la-comunicazione-pubblica-ai-tempi-della-par-condicio-proposte-per-una-riforma-improrogabile/> (consultato il 15/12/2025).
- G. Gardini, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, in *MediaLaws*, n. 3, 2018, testo disponibile al sito: <https://www.medialaws.eu/brevi-note-sul-divieto-di-comunicazione-istituzionale-nei-periodi-di-campagna-elettorale/> (consultato il 15/12/2025).
- O. Gradinetti, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaws*, n. 3, 2019.
- F. Lanchester, R. Zaccaria (a cura di), *La "par condicio" in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2011, testo disponibile al sito: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=19099> (consultato il 15/12/2025).
- P. Mancini, *Serve ancora una legge sulla par condicio?*, in C. Calvieri (a cura di), *La riforma della par condicio. Pluralismo sui nuovi media. Le garanzie per il cittadino*, Atti del Convegno, Perugia, 15 dicembre 2023, Giappichelli, 2025, p. 9 ss.
- M. Manetti, R. Borrello (a cura di), *Diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi Editore, 2019.
- G. Marseglio, *L'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni durante i periodi di campagna elettorale. Casistica delle fattispecie esaminate nel periodo 2016-2020 dal Comitato Regionale per le Comunicazioni del Veneto*, Co.Re.Com del Veneto, 2021.

- P. Marsocci, A. Papa, *Lingua e linguaggio nella comunicazione pubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023.
- P. Marsocci, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Giuffrè, 2002.
- F. Meola, *Tecnologie digitali e neuro-marketing elettorale. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, testo disponibile al sito: <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/7.-meola.pdf> (consultato il 15/12/2025).
- S. Miconi, *Comunicazione e pubblicità istituzionale: classificazione e regolamentazione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 6, 2016.
- M. Orofino, *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. Pizzetti (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, 2024, p. 134 ss.
- G. Piccirilli, *Il Governo "nel" web*, in D. Chinni (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Editoriale Scientifica, 2019.
- S. Zunarelli, C. Alvisi, *Studio inerente l'utilizzo e la gestione delle pagine istituzionali dei siti di social network delle PP.AA. e i riflessi sulla tutela della par condicio*, a cura di Co.Re.Com Emilia-Romagna, febbraio 2020.

13.
CAMPAGNE ELETTORALI ONLINE E
INTELLIGENZA ARTIFICIALE: DALLO STATO DELL'ARTE
ALL'INTERAZIONE CON GLI ELETTORI DURANTE
LE ELEZIONI EUROPEE 2024

di Paolo Sernani*, Emanuele Frontoni***

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Lo stato dell'arte nell'analisi computazionale delle campagne elettorali online. - 3. Raccolta e descrizione dei dati - 4. Metodologie sperimentali per l'analisi delle interazioni politiche sui *social*. - 5. Applicabilità del metodo a nuovi contesti elettorali. - 6. Conclusioni e prospettive future.

1. Introduzione

Negli ultimi anni, il ricorso alle piattaforme digitali da parte di partiti politici, candidati e movimenti civici ha trasformato radicalmente le modalità con cui si costruisce il consenso politico^{1,2}. In particolare, la comunicazione elettorale online è diventata un elemento centrale della competizione democratica in Europa, ridefinendo il rapporto tra rappresentanti e rappresentati, e aprendo nuove possibilità – ma anche nuovi rischi – per la qualità del dibattito pubblico e la trasparenza dei processi decisionali³. I rischi sono aggravati dalla possibilità che entità straniere influenzino gli

* Università di Macerata.

** Università di Macerata.

1. E.U. Haq, T. Braud, Y.D. Kwon, P. Hui, *A Survey on Computational Politics*, in *IEEE Access*, vol. 8, 2020, pp. 197379-197406.

2. L. Singh, S. Kamboj, T. Kaur, Tamanna, P. Singh, *Exploring Changes in Public Opinion, Political Campaigns, and Political Behavior Through Data Science and Machine Learning*, in *Proceedings of the 2024 2nd International Conference on Artificial Intelligence and Machine Learning Applications. Theme: Healthcare and Internet of Things (AIMLA)*, 2024, pp. 1-5.

3. F.J. Zuiderveen Borgesius, J. Möller, S. Kruikemeier, R.Ó Fathaigh, K. Irion, T. Dobber, B. Bodo, C. de Vreese, *Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy*, in *Utrecht Law Review*, vol. 14, n. 1, 2018, pp. 82-96.

esiti elettorali attraverso la pubblicità politica online, oltre alla sfida posta dal finanziamento politico occulto o illecito⁴.

Le piattaforme *social*, per loro natura algoritmiche, favoriscono forme di *micro-targeting*, viralità selettiva e personalizzazione del messaggio politico⁵, sollevando interrogativi cruciali circa la parità delle condizioni tra candidati, la protezione degli elettori da disinformazione e manipolazione, e il rispetto delle regole sul finanziamento delle campagne. In questo contesto, l'adozione di strumenti analitici avanzati, basati sull'intelligenza artificiale e sul *machine learning*, offre nuove opportunità per monitorare, comprendere e, potenzialmente, regolamentare questi fenomeni. Per esempio, l'analisi dei dati provenienti dai *social network* offre preziose indicazioni sulle dinamiche delle campagne digitali e sui rischi ad esse associati. Le interazioni su queste piattaforme definiscono sempre più la relazione moderna tra elettori e rappresentanti, con i *social media* che si configurano come un mezzo fondamentale per garantire la responsabilità degli eletti^{6,7}. Tuttavia, la diffusione di *bot*, account falsi e *bias* algoritmici può distorcere il discorso pubblico e manipolare la percezione degli elettori⁸. Ciononostante, in quanto fonte di dati iniziale e passiva, l'informazione proveniente dai *social media* presenta numerosi ostacoli analitici, tra cui l'estrazione di dettagli rilevanti da contenuti non strutturati e non richiesti, la misurazione di comunicazioni visive e testuali altamente qualitative, e la garanzia della rappresentatività dei dati rispetto a un determinato oggetto di studio⁹.

Il progetto *RightNets* (*"Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns"*)¹⁰, concepito per affrontare le sfide che le campagne online pongono alla trasparenza delle ele-

4. C. Tenove, J. Buffie, S. McKay, D. Moscrop, *Digital Threats to Democratic Elections: How Foreign Actors Use Digital Techniques to Undermine Democracy*, Research Report, Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, 2018.

5. M. Vergeer, L. Hermans, S. Sams, *Online social networks and micro-blogging in political campaigning: The exploration of a new campaign tool and a new campaign style*, in *Party Politics*, vol. 19, n. 3, 2013, pp. 477-501.

6. G. Cainelli, V. Giannini, D. Iacobucci, *Agglomeration, networking and the Great Recession*, in *Regional Studies*, vol. 53, n. 7, 2019, pp. 951-962.

7. R. Liu, X. Yao, C. Guo, X. Wei, *Can We Forecast Presidential Election Using Twitter Data? An Integrative Modelling Approach*, in *Annals of GIS*, vol. 27, n. 1, 2021, pp. 43-56.

8. D. Boratyn, D. Brzyski, B. Kosowska-Gąstoł, J. Rybicki, W. Słomczyński, D. Stoliczki, *Machine learning and statistical approaches to measuring similarity of political parties*, *arXiv preprint*, arXiv:2306.03079, 2023.

9. M. Mameli, M. Paolanti, C. Morbidoni, E. Frontoni, A. Teti, *Social media analytics system for action inspection on social networks*, in *Social Network Analysis and Mining*, vol. 12, n. 1, 2022, art. 33.

10. <https://rightnets.unimc.it/> (consultato il 7 luglio 2025).

zioni attraverso la collaborazione tra informatici e studiosi di diritto, nasce proprio per affrontare questi temi. L'obiettivo è creare strumenti solidi in grado di monitorare efficacemente l'origine delle inserzioni politiche sui *social network* e valutare l'entità delle interferenze straniere nei processi elettorali, con un'attenzione particolare al contesto politico italiano.

Il presente contributo si propone di affrontare questa complessa intersezione tra tecnologia, politica e diritto da una prospettiva ingegneristica, rispondendo a due domande di ricerca principali:

- RQ.1 In che modo l'intelligenza artificiale, e in particolare il *machine learning*, può essere impiegata per analizzare l'interazione tra candidati ed elettori durante una campagna elettorale digitale?
- RQ.2 Quali caratteristiche dei contenuti digitali pubblicati durante la campagna per le Elezioni Europee 2024 influenzano maggiormente il livello di *engagement* degli utenti?

Per questo, nella prima parte, vengono prese in esame le soluzioni tecniche esistenti e le innovazioni pertinenti ai *social media* e al loro impatto complessivo sui processi democratici. Tale analisi non si limita a valutare le metodologie attualmente in uso, ma esplora anche approcci innovativi che potrebbero contribuire a tutelare l'integrità dei sistemi elettorali.

Successivamente, i paragrafi dedicati alla raccolta dei dati (3) e alla sperimentazione computazionale (4) rappresentano il nucleo operativo del lavoro e costituiscono il principale contributo alla RQ.2. In particolare, la costruzione del *dataset RightNets* e l'impiego di tecniche di *deep learning* per l'analisi delle interazioni politiche sui *social media* consentono di identificare, in modo empirico, le caratteristiche dei contenuti digitali che influenzano maggiormente il livello di *engagement*. L'approccio proposto permette così di avanzare ipotesi fondate su dati rispetto alle dinamiche di diffusione e visibilità dei messaggi elettorali, offrendo una base analitica utile sia per la ricerca scientifica che per eventuali sviluppi regolatori. Infine, verrà discussa l'applicabilità del metodo di raccolta dati e sperimentale proposto a diversi contesti elettorali (5).

L'obiettivo finale è contribuire al dibattito sulla regolamentazione della comunicazione politica online, mostrando come gli strumenti dell'intelligenza artificiale possano supportare la definizione di *policy* più efficaci per garantire l'equità, la trasparenza e la responsabilità nelle competizioni elettorali digitali.

2. Lo stato dell'arte nell'analisi computazionale delle campagne elettorali online

Negli ultimi anni, l'analisi delle campagne elettorali online ha beneficiato di un'ampia varietà di approcci metodologici, che spaziano dalle indagini qualitative alle analisi statistiche e computazionali. In particolare, numerosi studi si sono concentrati sull'effetto delle campagne digitali sul comportamento degli elettori e sulla trasformazione delle strategie comunicative dei candidati. In questa sezione si offre una rassegna estesa dei contributi che utilizzano metodi qualitativi e statistici, delineando così le principali direttrici lungo cui si è sviluppata la ricerca empirica nel campo.

Alcuni studi si sono concentrati sull'analisi della presenza di *social bot*: Keller e Klinger¹¹ hanno rilevato un aumento dei *bot* tra i *follower* dei partiti tedeschi su *Twitter* durante le elezioni del 2017, evidenziando la necessità di standard metodologici per la loro identificazione. Altri lavori, come quello di Bright *et al.*¹², hanno utilizzato modelli di regressione per mostrare che una maggiore attività su *Twitter* è associata a un incremento nella quota di voti, seppur modesto (1-2%).

Ohme¹³ ha impiegato un metodo misto (*survey* e diario digitale) per studiare l'effetto dell'esposizione ai media sui giovani elettori in Danimarca, rilevando un ruolo significativo dei *social media* nel promuovere la partecipazione politica. Ceccobelli¹⁴ ha invece evidenziato un aumento della personalizzazione e dell'intensità comunicativa su *Facebook* durante le campagne elettorali in 18 democrazie occidentali.

Ricerche come quelle di Sandoval-Almazan e Valle-Cruz¹⁵ hanno tentato di correlare le reazioni emotive su *Facebook* con i risultati elettorali, senza però riscontrare effetti predittivi. Allo stesso modo, Coppock *et al.*¹⁶ hanno

11. T.R. Keller, U. Klinger, *Social Bots in Election Campaigns: Theoretical, Empirical, and Methodological Implications*, in *Political Communication*, vol. 36, n. 1, 2019, pp. 171-189.

12. J. Bright, S. Hale, B. Ganesh, A. Bulovsky, H. Margetts, P. Howard, *Does Campaigning on Social Media Make a Difference? Evidence From Candidate Use of Twitter During the 2015 and 2017 U.K. Elections*, in *Communication Research*, vol. 47, n. 7, 2020, pp. 988-1009.

13. J. Ohme, *When digital natives enter the electorate: Political social media use among first-time voters and its effects on campaign participation*, in *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 16, n. 2, 2019, pp. 119-136.

14. D. Ceccobelli, *Not every day is Election Day: a comparative analysis of eighteen election campaigns on Facebook*, in *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 15, n. 2, 2018, pp. 122-141.

15. R. Sandoval-Almazan, D. Valle-Cruz, *Facebook impact and sentiment analysis on political campaigns*, in *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age*, Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 2018, art. 56.

16. A. Coppock, D.P. Green, E. Porter, *Does digital advertising affect vote choice? Evidence from a randomized field experiment*, in *Research & Politics*, vol. 9, n. 1, 2022.

mostrato che gli annunci sponsorizzati su *Facebook* e *Instagram* hanno un impatto trascurabile sul voto.

Infine, studi di tipo comparativo e sperimentale (Bossetta¹⁷; Guess *et al.*¹⁸) hanno sottolineato come le caratteristiche tecniche delle piattaforme digitali influenzino strategie comunicative e visibilità dei contenuti, ma con effetti limitati sul cambiamento delle opinioni politiche.

Nel complesso, la letteratura che impiega metodi statistici e qualitativi nell'analisi delle campagne digitali mette in luce un'ampia varietà di approcci. Dalla rilevazione dell'impatto delle interazioni sui *social media*, alla valutazione dell'efficacia degli strumenti di *targeting*, fino agli effetti delle architetture algoritmiche sulle percezioni politiche, emerge la complessità crescente del rapporto tra tecnologia e democrazia.

L'intelligenza artificiale e, in particolare, il *machine learning* hanno trovato crescente applicazione nello studio delle campagne elettorali digitali e hanno negli anni integrato queste analisi statistiche. Diversi filoni di ricerca si sono concentrati sull'impiego di queste tecnologie per monitorare le dinamiche dell'interazione online tra candidati ed elettori, comprendere il comportamento dell'elettorato e persino prevedere l'esito elettorale. Una recente rassegna sistematica della letteratura ad opera di de Slegte *et al.*¹⁹ ha evidenziato come il *machine learning* stia trovando ampio impiego nelle scienze politiche, in particolare nell'ambito della comunicazione politica e delle campagne elettorali. Su un totale di 339 articoli esaminati, le tecniche più frequenti sono risultate le *Support Vector Machines* (SVM) e le *Random Forest*, tutte metodologie di apprendimento supervisionato che si sono dimostrate efficaci nella previsione di comportamenti elettorali. È emersa inoltre una crescente attenzione all'impiego di tecniche di inferenza causale, utili a superare i limiti predittivi del *machine learning* per abilitare un'analisi più esplicativa dei fenomeni politici.

Una prima direzione di ricerca riguarda lo studio delle emozioni nei messaggi politici. Valle-Cruz *et al.*²⁰ hanno utilizzato tecniche di *affective*

17. M. Bossetta, *The Digital Architectures of Social Media: Comparing Political Campaigning on Facebook, Twitter, Instagram, and Snapchat in the 2016 U.S. Election*, in *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 95, n. 2, 2018, pp. 471-496.

18. A.M. Guess, N. Malhotra, J. Pan, P. Barberá, H. Allcott, T. Brown, A. Crespo-Tenorio, D. Dimmery, D. Freelon, M. Gentzkow, S. González-Bailón, E. Kennedy, Y.M. Kim, D. Lazer, D. Moehler, B. Nyhan, C. Velasco Rivera, J. Settle, D.R. Thomas, E. Thorson, R. Tromble, A. Wilkins, M. Wojcieszak, B. Xiong, C. Kiewiet de Jonge, A. Franco, W. Mason, N.J. Stroud, J. A. Tucker, *How do social media feed algorithms affect attitudes and behavior in an election campaign?*, in *Science*, vol. 381, n. 6656, 2023, pp. 398-404.

19. S. de Slegte, H. van der Veer, K. Jacobs, *The Use of Machine Learning Methods in Political Science*, in *Political Studies Review*, vol. 23, n. 3, 2024, pp. 456-472.

20. D. Valle-Cruz, A. Lopez-Chau, R. Sandoval-Almazan, *How much do Twitter posts affect*

computing per mostrare come gli elettori tendano a rispecchiare il tono emotivo dei candidati che supportano. Un secondo filone si concentra invece sull'impatto percepito dell'uso di sistemi decisionali algoritmici in ambito politico. Starke e Lünich²¹ evidenziano che gli elettori considerano meno legittime le decisioni prese da sole IA rispetto a quelle umane o ibride.

Numerosi studi si sono focalizzati sulla previsione del voto. Il sistema SocMINT²² integra analisi testuali e visive per monitorare le interazioni *social* e prevedere gli esiti elettorali. In modo analogo, il framework SoMEN²³ utilizza metriche di *engagement* per generare previsioni più accurate dei sondaggi tradizionali. Ali *et al.*²⁴ applicano un modello di *deep learning* ai *tweet* politici in Pakistan, ottenendo alti livelli di accuratezza.

Infine, alcuni lavori, come quello di Safiullah e Parveen²⁵, sottolineano i rischi legati all'uso dell'IA nelle campagne, in particolare l'impiego di *deepfake* e *bot* per influenzare l'opinione pubblica, richiamando l'urgenza di regolamentazione.

In sintesi, la letteratura analizzata mostra come l'IA offra strumenti potenti per analizzare le campagne digitali da molteplici angolazioni. Essa consente non solo di modellare e prevedere il comportamento degli elettori, ma anche di monitorare in tempo reale il *sentiment* e l'interazione sociale, contribuendo a una comprensione più profonda del rapporto tra candidati ed elettori.

Alla luce di questo quadro teorico e metodologico, le sezioni successive presentano l'applicazione concreta di tali approcci attraverso la costruzione del *dataset RightNets* e l'impiego di tecniche di *machine learning* per analizzare le interazioni digitali durante la campagna elettorale europea del 2024.

voters? Analysis of the multi-emotional charge with affective computing in political campaigns, in DG.O2021: *The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research*, Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 2021, pp. 1-14.

21. C. Starke, M. Lünich, *Artificial intelligence for political decision-making in the European Union: Effects on citizens' perceptions of input, throughput, and output legitimacy*, in *Data & Policy*, vol. 2, 2020, art. e16.

22. M. Mameli, M. Paolanti, C. Morbidoni, E. Frontoni, A. Teti, *Social media analytics system for action inspection on social networks*, cit., art. 33.

23. K. Brito, P.J.L. Adeodato, *Machine learning for predicting elections in Latin America based on social media engagement and polls*, in *Government Information Quarterly*, vol. 40, n. 1, 2023, art. 101782.

24. H. Ali, H. Farman, H. Yar, Z. Khan, S. Habib, A. Ammar, *Deep learning-based election results prediction using Twitter activity*, in *Soft Computing*, vol. 26, 2022, pp. 7535-7543.

25. M. Safiullah, N. Parveen, Big Data, *Artificial Intelligence and Machine Learning: A Paradigm Shift in Election Campaigns*, in *The New Advanced Society*, cap. 11, John Wiley & Sons, Ltd, 2022, pp. 247-261.

3. Raccolta e descrizione dei dati

Al fine di eseguire test per rispondere alla RQ.2 è stato raccolto il *dataset RightNets*: fornisce un *corpus* ricco di attività sui *social media* nei sei mesi precedenti le elezioni europee del 2024 in Italia. Include 10.000 *tweet* e 411 *post* su *Facebook* in lingua italiana, raccolti sistematicamente per cogliere le tendenze nella comunicazione politica digitale, le dinamiche di interazione e le potenziali influenze straniere. Ogni *tweet* è corredato del proprio ID univoco, delle metriche di *engagement* (in particolare: numero di *retweet*, risposte, *like* e citazioni), nonché della data e ora di pubblicazione. Sono inoltre presenti attributi booleani che indicano se il *post* è un *retweet*, una risposta o una citazione. Allo stesso modo, ciascun *post* su *Facebook* include un ID univoco, le metriche di *engagement* come *like*, condivisioni, commenti e la data di pubblicazione. A tal fine, la Tabella 1 riporta tutte le proprietà disponibili per i *post* e i *tweet*, insieme al relativo tipo di dato. In tal modo, il *dataset* multiplatforma proposto offre una visione dettagliata della diffusione dei contenuti politici e dell'interazione con il pubblico, rendendo possibile l'esplorazione di temi chiave quali la trasparenza, la responsabilità e l'influenza politica durante le campagne elettorali.

Tab. 1 – Elenco delle proprietà disponibili nel *dataset RightNets* per i *post* di *Facebook* e i *tweet* di *X*, con il relativo tipo di dato

Proprietà	Tipo	Proprietà	Tipo
postId	String	id	String
likesCount	Unsigned integer	retweetCount	Unsigned integer
sharesCount	Unsigned integer	replyCount	Unsigned integer
commentsCount	Unsigned integer	likeCount	Unsigned integer
date	Date (YYYY-MM-DDThh:mm:ss.sssZ)	quoteCount	Unsigned integer
		createdAt	Date (ddd mmm DD hh:mm:ss TZD)
		isRetweet	Boolean (true/false)
		isReply	Boolean (true/false)
		isQuote	Boolean (true/false)

Il *dataset* descritto è stato raccolto utilizzando strumenti automatici di *web scraping* forniti da *Apify*²⁶, in particolare il *Facebook Hashtag Scraper*²⁷ e

26. <https://apify.com/> (consultato il 7 luglio 2025).

27. <https://apify.com/apify/facebook-hashtag-scraper> (consultato il 7 luglio 2025).

il *Tweet Scraper V2*²⁸. Per quanto riguarda i dati di *Facebook*, i *post* sono stati individuati selezionando specifici *hashtag* rilevanti per le elezioni europee del 2024: “UsaIlTuoVoto”, “europee2024”, “elezioni2024”, “elezionieuropee2024” e “elezionieuropee”. Poiché l’obiettivo era quello di raccogliere *post* in lingua italiana, le parole chiave utilizzate sono state scelte in italiano. Sono stati recuperati tutti i *post* contenenti almeno uno di questi *hashtag*, senza imporre un limite al numero di *post* né vincoli temporali relativi alla data di pubblicazione. Questa strategia è stata adottata perché i primi tentativi di *scraping* avevano restituito un numero limitato di risultati. Si è dunque cercato di raccogliere una gamma ampia di contenuti, includendo *post* sia delle fasi iniziali sia di quelle più avanzate della campagna elettorale, oltre a eventuali riferimenti storici o contestuali alle elezioni. Tale approccio ha permesso di costruire un *dataset* ricco, in grado di riflettere le dinamiche del discorso politico e dell’interazione degli utenti su *Facebook*, piattaforma in cui gli *hashtag* vengono spesso utilizzati per categorizzare e amplificare i messaggi nelle discussioni pubbliche.

Per quanto riguarda *X*, il processo di raccolta si è concentrato su *tweet* contenenti almeno una delle medesime parole chiave, ma con ulteriori restrizioni per garantire la rilevanza e la gestibilità dei dati. Sono stati considerati solo i *tweet* pubblicati nei sei mesi precedenti le elezioni europee del 2024, ovvero tra il 1° gennaio e il 10 giugno 2024. Inoltre, il *dataset* è stato limitato ai primi 10.000 risultati corrispondenti a questi criteri, al fine di ottenere un sottoinsieme rappresentativo ma computazionalmente sostenibile. Questa limitazione temporale ha consentito di concentrarsi sulle attività pre-elettorali più recenti, offrendo una panoramica sull’evoluzione della campagna politica e dell’interazione pubblica con l’avvicinarsi della data elettorale. Grazie alla selezione mirata delle parole chiave e all’introduzione di questi vincoli, la raccolta dati ha permesso di cogliere l’intensità e il focus delle discussioni politiche su *X* nei mesi cruciali precedenti al voto. Insieme, i metodi utilizzati per la raccolta dei dati da *Facebook* e *X* sono stati progettati per generare un *dataset* che consenta analisi approfondite delle strategie, delle tendenze e degli impatti della comunicazione politica digitale.

Oltre la parte testuale, la raccolta ha riguardato anche i *post* di *Instagram* (dal 1° maggio 2024 al 30 giugno 2024), con lo *Instagram Scraper*²⁹, sempre in *Apify*. I criteri di selezione si sono concentrati su contenuti rilevanti per la propaganda elettorale, assicurando che venissero inclusi solo i *post* pubblicati almeno 24 ore prima della data delle elezioni. Per ottenere una

28. <https://apify.com/apidojo/tweet-scraper> (consultato il 7 luglio 2025).

29. <https://apify.com/apify/instagram-scraper> (consultato il 7 luglio 2025).

misura più rappresentativa dell'*engagement* e dell'interazione con il pubblico, tutte le metriche sono state registrate almeno 48 ore dopo la pubblicazione dei *post*, in modo da consentire una propagazione organica adeguata sulla piattaforma. Il *dataset* finale comprende 364 immagini provenienti dagli account ufficiali su *Instagram* dei principali leader politici, candidati e dei rispettivi partiti. I soggetti considerati per la raccolta sono stati: Più Europa, Italia Viva, Azione, Lega, Fratelli d'Italia, Forza Italia, Bonaccini, Movimento 5 Stelle, Alleanza, Elly, Partito Democratico. Questi partiti politici sono stati selezionati in modo bilanciato e rappresentativo, al fine di minimizzare possibili fonti di *bias*. Il passo successivo è stato raccogliere le diverse variabili discrete in un *dataframe*. Si tratta delle cosiddette variabili descrittive, essenziali per il nostro approccio basato sul *machine learning*. Le variabili raccolte e calcolate sono elencate nella Tabella 2.

Tab. 2 – Elenco delle proprietà dei post scaricati con l'*Instagram Scraper*

Proprietà	Descrizione
<i>image</i>	L'immagine associata al <i>post</i> .
<i>caption</i>	La descrizione testuale che accompagna il <i>post</i> di <i>Instagram</i> .
<i>timestamp</i>	La data e l'ora di pubblicazione del <i>post</i> .
<i>likesCount</i>	Il numero di <i>like</i> ricevuti dal <i>post</i> .
<i>commentsCount</i>	Il numero di commenti al <i>post</i> .
<i>shareCount</i>	Il numero di volte in cui il <i>post</i> è stato condiviso.
<i>hashtags</i>	Gli <i>hashtag</i> utilizzati nel <i>post</i> .
<i>type</i>	Il tipo di media (immagine, video, carosello, ecc.).
<i>url</i>	Il link diretto al <i>post</i> .

I dati raccolti da *Instagram*, che comprendono sia i *post* che i dati tabellari strutturati, sono stati sottoposti a una pre-elaborazione per filtrare i contenuti irrilevanti. In particolare, sono state mantenute le variabili di interesse come i *like*, i commenti e le condivisioni. Da queste metriche, sono stati calcolati i livelli di *engagement* per ogni *post*. Per convertire i tassi di coinvolgimento in una variabile categorica (per la classificazione), sono stati ordinati i *post* in base ai punteggi di coinvolgimento, definendo tre categorie di popolarità basate su valori soglia: bassa, media e alta. In particolare, le metriche utilizzate per la divisione in classi sono state la somma totale delle interazioni ricevute per ogni *post* (*like* + commenti + condivisioni), che sono state classificate come segue: “bassa popolarità”, con valore da 0 a 1000; “media popolarità”, con valore da 1000 a 5000; “alta popolarità” valore superiore a 5000. A partire da questa classificazione, quindi, è stato

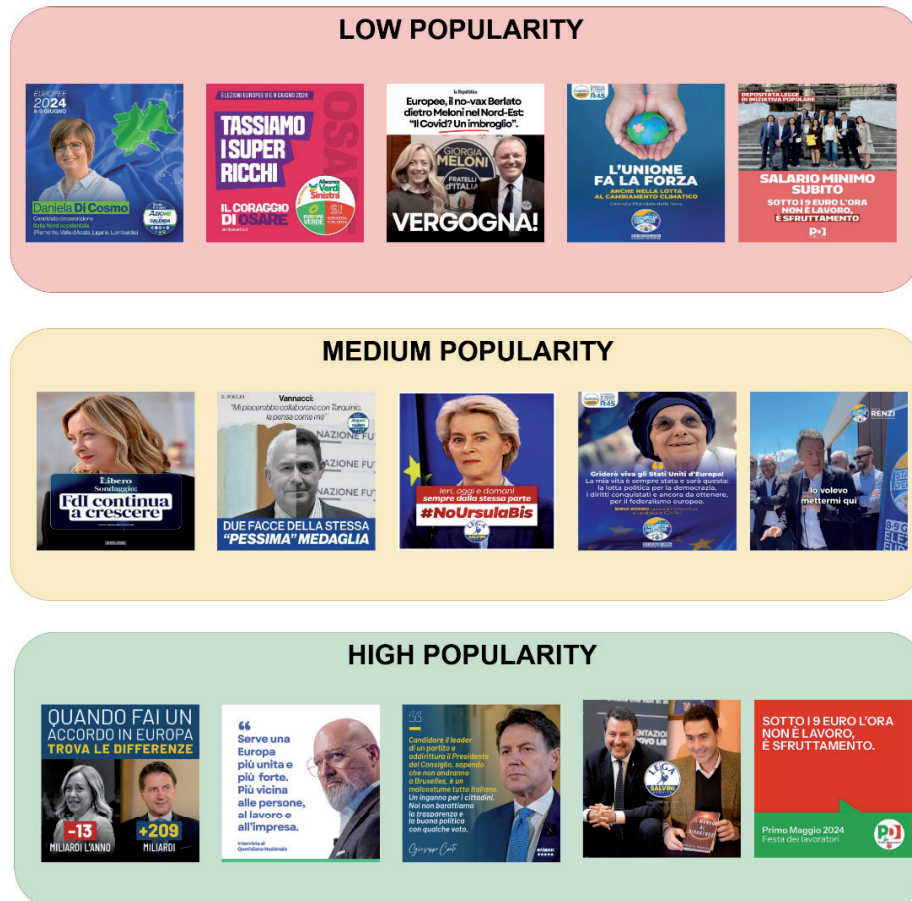
costruito il *dataset* di immagini da *Instagram* categorizzando ogni immagine in una di queste classi (un esempio è fornito in Figura 1). Per esempio, i *post* nella categoria a bassa popolarità includono contenuti come un messaggio elettorale di Daniela Di Cosmo e una dichiarazione di politica fiscale (“Tassiamo i super ricchi”), entrambi basati pesantemente sul testo e privi di elementi visivamente convincenti. Un altro esempio in questa categoria è un *post* che critica la presunta associazione di Giorgia Meloni con i movimenti anti-vaccini, indicando che il framing negativo da solo non garantisce un elevato *engagement*. Al contrario, i *post* a media popolarità includono critiche a figure politiche, come quella che ritrae Ursula von der Leyen con l’*hashtag* #NoUrsulaBis, così come una dichiarazione sulla crescita del partito di Giorgia Meloni (“FdI continua a crescere”), suggerendo che i *post* con un mix di polarizzazione e rafforzamento ideologico tendono ad attrarre un coinvolgimento moderato. Nella categoria ad alta popolarità, i *post* che evidenziano contrasti economici – come quello che sottolinea un guadagno di 209 miliardi di euro da un accordo europeo rispetto a una perdita di 13 miliardi di euro – si distinguono per l’uso efficace del contrasto visivo e dell’impatto numerico, che probabilmente aumenta la condivisibilità. Allo stesso modo, un *post* del Partito Democratico che afferma “Sotto i 9 euro l’ora non è lavoro, è sfruttamento” beneficia di un forte richiamo morale ed emotivo, una caratteristica ricorrente nei contenuti politici altamente coinvolgenti. A prima vista, queste osservazioni suggeriscono che i contrasti chiari, le evidenze numeriche, gli stimoli emotivi e i *layout* visivamente accattivanti contribuiscono in modo significativo alla popolarità dei *post* sui *social media* nel discorso politico.

Grazie alla sua ampiezza e profondità, il *dataset RightNets* è utilizzabile da ricercatori in ambiti eterogenei — scienza politica, data science, diritto, sociologia — per indagare l’impatto dei *social media* sui processi elettorali. Tra i possibili utilizzi vi sono l’analisi del comportamento degli elettori, la reattività dei candidati, la conformità alle normative sulle campagne elettorali e l’identificazione di rischi legati all’interferenza informativa. Il *dataset* consente inoltre lo sviluppo di modelli computazionali per il rilevamento di *bot*, la valutazione del *micro-targeting* e lo studio della diffusione di contenuti disinformativi.

Il *dataset RightNets* rappresenta anche una base comparativa per analizzare le trasformazioni della comunicazione politica digitale nel tempo e tra contesti elettorali differenti. La sua granularità permette l’addestramento di modelli di *machine learning* per il tracciamento di pubblicità politiche e l’identificazione di interazioni artificiali, contribuendo così a rafforzare trasparenza e *accountability* nelle campagne digitali. La parte testuale del *dataset*, cioè le informazioni relative sui *post* da *Facebook* e *Instagram*, (senza

l'informazione testuale, che può essere recuperata usando il *post id* e senza l'informazione relativa agli account che hanno prodotto i *post* è disponibile in accesso aperto su *GitHub*³⁰). Le immagini raccolte, invece, sono disponibili su richiesta.

Fig. 1 – Esempio delle immagini disponibili nel dataset, secondo i livelli di popolarità definiti



4. Metodologie sperimentali per l'analisi delle interazioni politiche sui *social*

Sulla base di quanto discusso nei paragrafi 1 e 2, in questo contributo viene presentato un esperimento di analisi delle immagini provenienti da

30. Il *dataset* è disponibile al seguente *link*: <https://github.com/rightnets/rightnets-social-media-activity-dataset> (consultato il 7 luglio 2025).

Instagram (identificato in letteratura³¹ come un potente mezzo di comunicazione politica e fonte per analizzare *trend*), fornendo indicazioni su come le interazioni su queste piattaforme definiscono le moderne relazioni tra elettori e rappresentanti. Applicando tecniche di *deep learning*, l'esperimento mira a prevedere variabili come la popolarità dei *post* e a valutare la loro influenza sui risultati delle campagne elettorali, offrendo una comprensione sfumata di come i contenuti digitali risuonino con l'elettorato.

Per effettuare gli esperimenti, abbiamo suddiviso la parte di *dataset* relativa alle immagini *Instagram* in insieme di addestramento e insieme di test, destinando il 70% all'addestramento e il 30% ai test e garantendo l'equilibrio delle classi in entrambi gli insiemi. Per estrarre le *features* dalle immagini, abbiamo utilizzato cinque modelli di *Convolutional Neural Network* (CNN) pre-addestrati: ResNet-50, VGG-16, SqueezeNet, Inception-v3 e ViT-B/16 (*Vision Transformer*). Ogni modello è stato modificato rimuovendo l'ultimo strato di classificazione completamente connesso (FC). I vettori di *features* estratti sono stati appiattiti in *array* monodimensionali e conservati per la successiva classificazione. Dopo l'estrazione delle *features*, abbiamo addestrato quattro classificatori per classificare i *post* dei *social media* in base ai livelli di *engagement*: Regressione logistica, un classificatore lineare ottimizzato per dati ad alta dimensionalità; *Support Vector Machine* (SVM), un modello basato su *kernel* efficace per confini decisionali non lineari; *Gradient Boosting* (GB) *Classifier*, un metodo di *ensemble* che sfrutta il *boosting* per migliorare le prestazioni predittive; e *Multilayer Perceptron* (MLP), una rete neurale artificiale poco profonda addestrata tramite *backpropagation*. Tutti gli esperimenti sono stati condotti su una macchina dotata di un processore *Intel Core i9-13980HX* (13a generazione, 2,20 GHz), 16 GB di *RAM* e una GPU *NVIDIA GeForce RTX 4070* con 8 GB di *VRAM*, con sistema operativo a 64 bit e i più recenti *driver WDDM*.

I risultati ottenuti con l'approccio di *machine learning* proposto per la previsione della popolarità dei *post* politici sono riportati nella Tabella 3.

La valutazione di diverse strutture di rete e modelli di classificazione rivela importanti intuizioni sulla relazione tra la qualità dell'estrazione delle *features* e le prestazioni predittive. Tra le architetture testate, ViT-B16 ha dimostrato prestazioni competitive, in particolare per quanto riguarda il punteggio F1 e la precisione, quando è stato abbinato rispettivamente a SVM e GB. Ciò suggerisce che i *Vision Transformer*, pur richiedendo in genere grandi insiemi di dati, possono comunque fornire rappresentazioni di caratteristiche efficaci per compiti di classificazione specifici. Tuttavia, mentre

31. M. Mameli, M. Paolanti, C. Morbidoni, E. Frontoni, A. Teti, *Social media analytics system for action inspection on social networks*, cit., art. 33.

ViT-B16 si è distinto per la precisione e il punteggio F1, la sua accuratezza di classificazione complessiva (0,611) è rimasta alla pari con altri modelli, in particolare con architetture basate su CNN come VGG16 e ResNet50, che hanno ottenuto risultati comparabili. Questo dato è in linea con i risultati ottenuti in altri lavori in letteratura, dove i *Vision Transformer* non sempre superano le architetture convoluzionali, a meno che non vengano addestrati su insiemi di dati significativamente ampi.

Tab. 3 – Confronto delle prestazioni dei modelli che utilizzano diverse reti neurali per l'estrazione delle features e diversi classificatori per stabilire la popolarità delle immagini

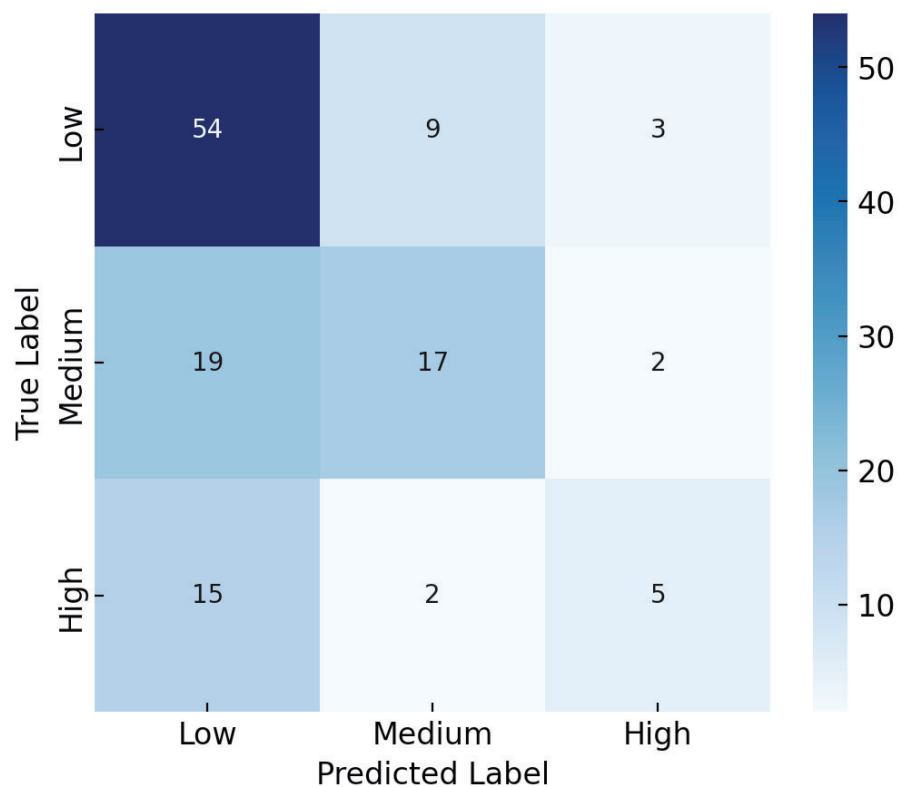
Backbone	Classificatore	Accuratezza	AUC	F1	Precisione	Recupero
Inception V3	LR	0,595	0,682	0,541	0,563	0,595
	SVM	0,595	0,687	0,558	0,578	0,595
	GB	0,611	0,680	0,54	0,582	0,611
	MLP	0,603	0,669	0,549	0,567	0,603
VGG16	LR	0,627	0,756	0,566	0,634	0,627
	SVM	0,611	0,754	0,554	0,579	0,611
	GB	0,611	0,688	0,546	0,626	0,611
	MLP	0,643	0,786	0,574	0,745	0,643
ResNet50	LR	0,587	0,671	0,538	0,535	0,587
	SVM	0,556	0,641	0,522	0,513	0,556
	GB	0,627	0,710	0,578	0,623	0,627
	MLP	0,595	0,672	0,547	0,543	0,595
ViT-B16	LR	0,595	0,732	0,559	0,588	0,595
	SVM	0,603	0,739	0,577	0,592	0,603
	GB	0,611	0,691	0,551	0,704	0,611
	MLP	0,611	0,718	0,552	0,610	0,611

Tra i modelli di classificazione, GB è emerso come il classificatore con le migliori prestazioni per ViT-B16, in particolare per quanto riguarda la precisione (0,704), indicando la sua capacità di ridurre i falsi positivi, rendendolo una scelta adatta per le applicazioni in cui la precisione è una priorità. SVM, invece, ha ottenuto il punteggio F1 più alto (0,577), bilanciando meglio precisione e recupero. Tuttavia, MLP ha eguagliato GB nell'accuratezza complessiva (0,611), dimostrando ulteriormente che questo tipo di classificatore può sfruttare efficacemente gli *embedding* calcolati con ViT-B16.

Al fine di analizzare qualitativamente i risultati ottenuti in termini di classificazione, abbiamo selezionato il miglior estrattore di *features* (ViT-B16) e il miglior classificatore (SVM) e controllato gli esempi classificati erroneamente per trovare *pattern* comuni che possano aver fuorviato il modello stesso. In tal senso, la Figura 2 ne riporta la matrice di confusione, for-

nendo indicazioni preziose sulle prestazioni di classificazione del modello addestrato a distinguere tra le tre categorie di popolarità: “alta”, “bassa” e “media”. Nel complesso, il modello mostra la massima accuratezza di classificazione per la categoria “media”, identificando correttamente 54 istanze, il che suggerisce che le caratteristiche che distinguono questa classe sono ben catturate. Tuttavia, i tassi di errore indicano che potrebbero non essere ben definite le classi “alta” e “bassa”. In particolare, la classe “alta” viene spesso erroneamente classificata come “media”, con 15 previsioni errate rispetto a solo 5 corrette, il che suggerisce una significativa sovrapposizione di caratteristiche tra queste due categorie. Allo stesso modo, il modello ha difficoltà con la classe “bassa”, classificando correttamente 17 casi ma sbagliandone quasi la metà (19 casi) come “media”. Questi risultati indicano che il confine decisionale tra “bassa” e “media” non è sufficientemente chiaro, potenzialmente a causa della sovrapposizione delle rappresentazioni delle *features* nel *dataset*.

Fig. 2 – Matrice di confusione del modello migliore (ViT-B16 + SVM)



Una tendenza degna di nota è che le previsioni errate tendono ad essere orientate verso “media” piuttosto che verso “alta” o “bassa”. Ciò suggerisce che la categoria “media” possa fungere da *cluster* centrale nello spazio delle *features*, causando una mappatura errata delle istanze delle altre classi. Inoltre, se il *dataset* contiene una percentuale maggiore di campioni di classe “media”, il modello potrebbe aver sviluppato un *bias* a favore di questa categoria, aumentando la probabilità di falsi positivi a scapito della corretta identificazione di “alta” e “bassa”. Questi risultati evidenziano l'importanza di affinare i confini decisionali, attraverso una migliore selezione delle caratteristiche, l'aumento dei dati o strategie di classificazione alternative, per ottenere un modello di classificazione più equilibrato e affidabile.

I risultati di questi esperimenti evidenziano la crescente influenza delle campagne politiche digitali, in particolare attraverso i *social media*, nel plasmare l'impegno degli elettori e i risultati delle elezioni. L'applicazione di tecniche di apprendimento automatico per valutare le dinamiche dei *social media* ha fornito risultati interessanti, dimostrando l'importanza della popolarità dei *post* nel prevedere l'impatto elettorale. Tuttavia, distinguere tra *post* con bassa e media popolarità è ancora complesso. Questo problema può essere attribuito non solo alle prestazioni del modello, ma anche alla sovrapposizione dei modelli di coinvolgimento, che ha ostacolato le prestazioni di classificazione. Come potenziale soluzione, proponiamo un lavoro futuro che esplori la classificazione binaria (popolare vs. non popolare) piuttosto che un approccio multi-classe per migliorare l'accuratezza predittiva. Inoltre, sebbene *Instagram* sia stato identificato come un potente mezzo di comunicazione politica, il lavoro futuro dovrebbe estendere l'analisi ad altre piattaforme, compresi i dati di *X* e *Facebook*, per valutare la generalizzabilità del modello in diversi ambienti di *social media* e analizzare se *post* diversi provenienti da *social* diversi possano portare alla scoperta di *pattern* diversi. Infine, è importante notare che non sono stati condotti test per generalizzare i risultati ad altre e diverse elezioni; il lavoro futuro si concentrerà sulla validazione della metodologia proposta in diversi contesti elettorali per valutarne l'applicabilità più ampia.

5. Applicabilità del metodo a nuovi contesti elettorali

Sebbene il presente studio sia stato incentrato sulle Elezioni Europee del 2024, l'approccio metodologico adottato – sia nella fase di raccolta dati che in quella di analisi sperimentale – si presta a essere applicato con opportune modifiche a diversi casi di studio, sia a livello nazionale che

locale, sia in contesti europei che extraeuropei. In particolare, la strategia di raccolta multi-piattaforma, fondata sull'uso di strumenti automatizzati di *scraping* (*Apify*) e sulla selezione tematica tramite *hashtag* e parole chiave, può essere facilmente adattata a campagne elettorali diverse, modificando i parametri di selezione in funzione della lingua, del contesto politico e delle specificità della consultazione. La natura flessibile delle API utilizzate consente infatti di aggiornare il processo di acquisizione per includere nuove parole chiave o finestre temporali differenti, rendendo possibile un monitoraggio sistematico anche durante campagne in tempo reale o retrospettive.

Dal punto di vista analitico, la *pipeline* sperimentale basata sull'estrazione automatica di *features* da contenuti visivi e la successiva classificazione tramite modelli supervisionati può essere replicata per valutare l'*engagement* politico anche in contesti non elettorali, come campagne referendarie, consultazioni interne ai partiti, o mobilitazioni civiche promosse attraverso i *social media*. La categorizzazione dell'*engagement* in classi discrete di popolarità, pur costruita su soglie empiriche definite nel caso delle elezioni europee, può essere ricalibrata in funzione della distribuzione delle metriche osservate nel nuovo *dataset*, mantenendo inalterato l'impianto computazionale. Allo stesso modo, l'infrastruttura per la classificazione può essere potenziata includendo ulteriori fonti di informazione – come i metadati testuali dei *post* o i dati demografici del pubblico interagente – con l'obiettivo di cogliere più a fondo le specificità comunicative di ciascun contesto.

L'adozione di modelli pre-addestrati, come ViT-B16 o VGG16, consente una rapida generalizzazione a nuovi insiemi di immagini politiche, riducendo la necessità di *training ex novo* e garantendo tempi contenuti di *deployment* anche in assenza di grandi quantità di dati etichettati. Ciò rende il metodo adatto a contesti in cui la rapidità di analisi è cruciale, come nei giorni immediatamente precedenti al voto o durante eventi politici imprevisti. Inoltre, l'utilizzo di metriche di valutazione consolidate (accuratezza, *Area under the receiver operating characteristic Curve* (AUC), punteggio F1) consente un confronto trasparente dei risultati ottenuti in contesti diversi, contribuendo alla costruzione di una base empirica comparativa sulle forme di interazione politica online. In prospettiva, l'applicazione iterata di questa metodologia a campagne diverse potrebbe generare una serie storica di osservazioni digitali, utile per studiare in modo longitudinale l'evoluzione della comunicazione politica sui *social media*, le variazioni nei livelli di *engagement* e la ricorrenza di tecniche persuasive o narrative.

6. Conclusioni e prospettive future

Il presente contributo ha provato a mostrare come l'intelligenza artificiale, in particolare attraverso l'impiego di tecniche di *machine learning*, possa offrire strumenti efficaci per analizzare l'interazione tra candidati ed elettori nel contesto delle campagne elettorali digitali, muovendo in questo modo dalla prima domanda di ricerca (RQ.1). L'attività di raccolta dati condotta nell'ambito del progetto *RightNets* ha permesso di costruire un *dataset* rappresentativo delle dinamiche comunicative e di sperimentare modelli computazionali in grado di classificare i contenuti sulla base del loro livello di popolarità. Tali risultati offrono un contributo empirico alla comprensione delle modalità con cui la componente visiva e simbolica della comunicazione politica influenza l'interazione online, confermando l'utilità degli strumenti di intelligenza artificiale per monitorare e modellare il comportamento elettorale.

In relazione alla seconda domanda di ricerca (RQ.2), l'indagine ha tentato di individuare la possibilità di classificare i contenuti visivi per popolarità. Tuttavia, i modelli testati evidenziano ancora limiti nella distinzione tra livelli intermedi di *engagement*, come nel caso delle classi "media" e "bassa", segnalando l'esigenza di raffinare ulteriormente sia la rappresentazione delle *features* visive sia le architetture di classificazione. Tale complessità riflette una sfida metodologica più ampia nella previsione dei comportamenti digitali, ovvero la difficoltà di cogliere pienamente le sfumature qualitative dei contenuti attraverso metriche computazionali.

In lavori futuri, potrebbe risultare utile ampliare l'analisi ad altre piattaforme, integrando i dati di *X* e *Facebook*, per valutare la generalizzabilità dei modelli proposti in contesti comunicativi differenti. Ulteriori sviluppi potrebbero includere l'adozione di classificazioni binarie per migliorare la robustezza dei modelli o l'integrazione di fonti multimodali (testo, immagine, metadati), al fine di catturare con maggiore precisione le dinamiche di diffusione e ricezione del messaggio politico. Infine, l'estensione dell'analisi a campagne elettorali diverse, in contesti nazionali ed europei, costituirà un passaggio essenziale per validare l'efficacia delle metodologie proposte e contribuire a un ecosistema normativo più consapevole e basato sull'evidenza empirica. In tal senso, l'approccio ingegneristico adottato si pone non solo come strumento di analisi, ma anche come supporto alla definizione di *policy* orientate alla tutela dell'integrità e dell'equità del processo democratico.

Bibliografia

- H. Ali, H. Farman, H. Yar, Z. Khan, S. Habib, A. Ammar, *Deep learning-based election results prediction using Twitter activity*, in *Soft Computing*, vol. 26, 2022, pp. 7535-7543.
- D. Boratyn, D. Brzyski, B. Kosowska-Gąstoł, J. Rybicki, W. Słomczyński, D. Stolicki, *Machine learning and statistical approaches to measuring similarity of political parties*, *arXiv preprint*, arXiv:2306.03079, 2023.
- M. Bossetta, *The Digital Architectures of Social Media: Comparing Political Campaigning on Facebook, Twitter, Instagram, and Snapchat in the 2016 U.S. Election*, in *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 95, n. 2, 2018, pp. 471-496.
- J. Bright, S. Hale, B. Ganesh, A. Bulovsky, H. Margetts, P. Howard, *Does Campaigning on Social Media Make a Difference? Evidence From Candidate Use of Twitter During the 2015 and 2017 U.K. Elections*, in *Communication Research*, vol. 47, n. 7, 2020, pp. 988-1009.
- K. Brito, P.J.L. Adeodato, *Machine learning for predicting elections in Latin America based on social media engagement and polls*, in *Government Information Quarterly*, vol. 40, n. 1, 2023, art. 101782.
- G. Cainelli, V. Giannini, D. Iacobucci, *Agglomeration, networking and the Great Recession*, in *Regional Studies*, vol. 53, n. 7, 2019, pp. 951-962.
- D. Ceccobelli, *Not every day is Election Day: a comparative analysis of eighteen election campaigns on Facebook*, in *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 15, n. 2, 2018, pp. 122-141.
- A. Coppock, D.P. Green, E. Porter, *Does digital advertising affect vote choice? Evidence from a randomized field experiment*, in *Research & Politics*, vol. 9, n. 1, 2022, art. 20531680221076901.
- S. de Slegte, H. van der Veer, K. Jacobs, *The Use of Machine Learning Methods in Political Science*, in *Political Studies Review*, vol. 23, n. 3, 2024, pp. 456-472.
- A.M. Guess, N. Malhotra, J. Pan, P. Barberá, H. Allcott, T. Brown, A. Crespo-Tenorio, D. Dimmery, D. Freelon, M. Gentzkow, S. González-Bailón, E. Kennedy, Y.M. Kim, D. Lazer, D. Moehler, B. Nyhan, C. Velasco Rivera, J. Settle, D.R. Thomas, E. Thorson, R. Tromble, A. Wilkins, M. Wojcieszak, B. Xiong, C. Kiewiet de Jonge, A. Franco, W. Mason, N.J. Stroud, J.A. Tucker, *How do social media feed algorithms affect attitudes and behavior in an election campaign?*, in *Science*, vol. 381, n. 6656, 2023, pp. 398-404.
- E.U. Haq, T. Braud, Y.D. Kwon, P. Hui, *A Survey on Computational Politics*, in *IEEE Access*, vol. 8, 2020, pp. 197379-197406.
- T.R. Keller, U. Klinger, *Social Bots in Election Campaigns: Theoretical, Empirical, and Methodological Implications*, in *Political Communication*, vol. 36, n. 1, 2019, pp. 171-189.
- R. Liu, X. Yao, C. Guo, X. Wei, *Can We Forecast Presidential Election Using Twitter Data? An Integrative Modelling Approach*, in *Annals of GIS*, vol. 27, n. 1, 2021, pp. 43-56.

- M. Mameli, M. Paolanti, C. Morbidoni, E. Frontoni, A. Teti, *Social media analytics system for action inspection on social networks*, in *Social Network Analysis and Mining*, vol. 12, n. 1, 2022, art. 33.
- J. Ohme, *When digital natives enter the electorate: Political social media use among first-time voters and its effects on campaign participation*, in *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 16, n. 2, 2019, pp. 119-136.
- M. Safiullah, N. Parveen, Big Data, *Artificial Intelligence and Machine Learning: A Paradigm Shift in Election Campaigns*, in *The New Advanced Society*, cap. 11, John Wiley & Sons, Ltd, 2022, pp. 247-261.
- R. Sandoval-Almazan, D. Valle-Cruz, *Facebook impact and sentiment analysis on political campaigns*, in *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age*, Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 2018, art. 56.
- L. Singh, S. Kamboj, T. Kaur, Tamanna, P. Singh, *Exploring Changes in Public Opinion, Political Campaigns, and Political Behavior Through Data Science and Machine Learning*, in *Proceedings of the 2024 2nd International Conference on Artificial Intelligence and Machine Learning Applications. Theme: Healthcare and Internet of Things (AIMLA)*, 2024, pp. 1-5.
- C. Starke, M. Lünich, *Artificial intelligence for political decision-making in the European Union: Effects on citizens' perceptions of input, throughput, and output legitimacy*, in *Data & Policy*, vol. 2, 2020, art. e16.
- C. Tenove, J. Buffie, S. McKay, D. Moscrop, *Digital Threats to Democratic Elections: How Foreign Actors Use Digital Techniques to Undermine Democracy*, Research Report, Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, 2018.
- D. Valle-Cruz, A. Lopez-Chau, R. Sandoval-Almazan, *How much do Twitter posts affect voters? Analysis of the multi-emotional charge with affective computing in political campaigns*, in *DG.O2021: The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research*, Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 2021, pp. 1-14.
- M. Vergeer, L. Hermans, S. Sams, *Online social networks and micro-blogging in political campaigning: The exploration of a new campaign tool and a new campaign style*, in *Party Politics*, vol. 19, n. 3, 2013, pp. 477-501.
- F.J. Zuiderveen Borgesius, J. Möller, S. Kruikemeier, R. Ó Fathaigh, K. Irion, T. Dobber, B. Bodo, C. de Vreese, *Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy*, in *Utrecht Law Review*, vol. 14, n. 1, 2018, pp. 82-96.

Studi di diritto pubblico
diretta da R. Bin, F. Cortese, A. Sandulli

Ultimi volumi pubblicati:

FABIO FERRARI, *Prerogative presidenziali e controriforma ministeriale*. Atto complesso e responsabilità politica (disponibile anche in e-book).

LUNA ARISTEI, *La regolazione pubblica per il contrasto ai cambiamenti climatici*. Stato, mercato, finanza (disponibile anche in e-book).

MARCO BEVILACQUA, *L'arcipelago della pubblica amministrazione*. Criteri di organizzazione amministrativa (disponibile anche in e-book).

GERARDO SORICELLI, *I contratti pubblici nella prospettiva del risultato* (E-book).

FRANCESCO SAITTO, *Giurisdizione costituzionale e protezione dei diritti fondamentali in Europa*. I sistemi accentrati di fronte alle sfide della legalità costituzionale europea (disponibile anche in e-book).

CESARE MAINARDIS, *Libertà fondamentali e prove incostituzionali* (disponibile anche in e-book).

ALBERTO DI CHIARA, *La verifica dei poteri dei parlamentari europei*. Profili costituzionali (disponibile anche in e-book).

SILVIA MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo* (disponibile anche in e-book).

STEFANO ROSSI, *La salute mentale tra libertà e dignità*. Un dialogo costituzionale (disponibile anche in e-book).

PIETRO FARAGUNA, *Ai confini della costituzione*. Principi supremi e identità costituzionale (disponibile anche in e-book).

ANNA LORENZETTI, *Diritti in transito*. La condizione giuridica delle persone transessuali (disponibile anche in e-book).

ILENIA RUGGIU, *Il giudice antropologo*. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali (disponibile anche in e-book).

MARCO DANI, *La banca centrale nel diritto pubblico europeo*. Una prospettiva teorica e comparata (disponibile anche in e-book).

VALENTINA FAGGIANI, *La necessaria riformulazione del diritto di asilo europeo*. Tra crisi migratoria e involuzione democratica (disponibile anche in e-book).

EMANUELE GUARNA ASSANTI, *Il contenzioso climatico europeo*. Profili evolutivi dell'accesso alla giustizia in materia ambientale (E-book).

FRANCESCO DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia*. Miti e prospettive tra Italia e Spagna (disponibile anche in e-book).

ANNA PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*. Problemi e prospettive di diritto amministrativo (disponibile anche in e-book).

CHIARA MAZZANTI, *Dalla memoria alla conoscenza*. Forma e autonomia dei musei nell'ordinamento italiano (disponibile anche in e-book).

ANDREA GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello stato di diritto in Europa*. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE (disponibile anche in e-book).

CAMILLA BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione*. La cifra smarrita (disponibile anche in e-book).

CHIARA BERGONZINI, GIOVANNI LUCHENA, *Le tasse non sono per tutti*. L'ambivalenza delle agevolazioni fiscali. Quanto tolgono allo Stato, quanto danno ai cittadini?.

ANDREA GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*. L'illusione della giustizia attraverso il mercato.

MATTEO GNES, *Al servizio della Nazione*. L'accesso degli stranieri agli impieghi pubblici (disponibile anche in e-book).

ALDO SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo (disponibile anche in e-book).

DANIELA BIFULCO, *Il disincanto costituzionale*. Profili teorici della laicità.

GIOVANNI DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*. Governo e Parlamento negli ultimi vent'anni.

Scritti di diritto pubblico

MONICA COCCONI (a cura di), *Percorsi di legalità nella nuova contrattualistica pubblica* (disponibile anche in e-book).

MATTEO GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*. Progressi, problemi, prospettive (disponibile anche in e-book).

MONICA COCCONI (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare*. Regole, principi, modelli (disponibile anche in e-book).

FULVIO CORTESE, JENS WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano*. Un bilancio (disponibile anche in e-book).

RICCARDO URSI (a cura di), *La sicurezza nel Cyberspazio* (disponibile anche in e-book).

GIANLUCA BASCHERINI, GIORGIO REPETTO (a cura di), *Per una storia costituzionale italiana attraverso la letteratura* (disponibile anche in e-book).

GIUDITTA MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*. La scuola "aperta a tutti" alla prova della crisi economica (disponibile anche in e-book).

DAVIDE LO PRESTI, DAVIDE ROSSI (a cura di), *Nazionalizzazione e amministrazione tra le due Guerre*. Il Ministero per le Terre Liberate tra tensioni politiche e crisi istituzionali (disponibile anche in e-book).

FULVIO CORTESE, CORRADO CARUSO, STEFANO ROSSI (a cura di), *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico*. Vittorio Emanuele Orlando reloaded (disponibile anche in e-book).

LUCA GENINATTI SATÈ, JORG LUTHER, ANTONIO MASTROPAOLO, CHIARA TRIPODINA (a cura di), *Le età della Costituzione*. 1848-1918; 1948-2018 (disponibile anche in e-book).

CHIARA BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio* (disponibile anche in e-book).

FULVIO CORTESE, CORRADO CARUSO, STEFANO ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione (disponibile anche in e-book).

BARBARA PEZZINI, STEFANO ROSSI (a cura di), *I giuristi e la Resistenza*. Una biografia intellettuale del Paese (disponibile anche in e-book).

GIUDITTA MATUCCI, FRANCESCO RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione* (disponibile anche in e-book).

Vi aspettiamo su:

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,
territorio**

**Informatica, ingegneria
Scienze**

**Filosofia, letteratura,
linguistica, storia**

Politica, diritto

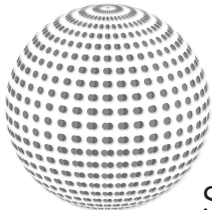
**Psicologia, benessere,
autoaiuto**

Efficacia personale

**Politiche
e servizi sociali**

FrancoAngeli

La passione per le conoscenze



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