

Missione 4 Istruzione e Ricerca

Università degli Studi di Macerata
1° Aprile 2025



Verso una disciplina europea delle campagne elettorali? Luci e ombre del Regolamento UE sulla pubblicità politica

Edoardo Caterina



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Il Reg. 2024/900

- Approvato nel marzo 2023 come parte dell' «European Democracy Action plan»;
- Entrerà in vigore nell'ottobre del 2025;



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

La pubblicità politica sulle piattaforme digitali

- Si stima che per le elezioni USA 2024 siano stati spesi circa 1,35 miliardi di dollari in pubblicità politica online (Brennan Center/OpenSecrets/Wesleyan Media Project).
- In Italia secondo la Ad Library di META l'importo speso in pubblicità politica dal 2019 ammonta a circa 88 milioni di euro.



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



unimc
UNIVERSITÀ DI MACERATA

Punti principali del Reg. UE 2024/900

Il regolamento richiede che la pubblicità politica venga chiaramente identificata, permettendo ai cittadini di vedere perché sono stati presi di mira (targeting), chi ha sponsorizzato la pubblicità, quanto è stato speso e a quali elezioni o referendum l'annuncio si riferisce.

→ **Codice di buone pratiche sulla disinformazione 2022**



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Punti principali del Reg. UE 2024/900

Le nuove regole consentono il targeting degli utenti solo se gli utenti hanno dato il consenso affinché i loro dati personali vengano raccolti. Alcune categorie di dati personali (ad es. etnia, religione, orientamento sessuale) o i dati dei minori non possono essere utilizzati.

→ **DSA e GDPR**



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Punti principali del Reg. UE 2024/900

Si vieta la sponsorizzazione di annunci pubblicitari da parte di soggetti extra UE nel periodo di tre mesi che precede le elezioni.

→ Applicazione al livello europeo di regole già esistenti in molti ordinamenti al livello nazionale



Art. 1 (1)

1. Il presente regolamento stabilisce:

- a) norme armonizzate, inclusi gli **obblighi di trasparenza** e gli obblighi relativi al dovere di diligenza correlati, per la fornitura di **pubblicità politica** e servizi connessi e, se del caso, per gli sponsor, in materia di raccolta, conservazione, divulgazione e pubblicazione delle informazioni connesse alla prestazione di tali servizi nel mercato interno;
- b) norme armonizzate sull'uso delle **tecniche di targeting** e consegna del messaggio pubblicitario che comportano il trattamento di dati personali nel contesto della fornitura di pubblicità politica online;
- c) norme sul controllo e sull'esecuzione del presente regolamento, anche per quanto riguarda la cooperazione e il coordinamento tra le autorità competenti.



Art. 1 (2-4): esenzioni

2. Le **opinioni politiche e altri contenuti editoriali** soggetti alla responsabilità editoriale, indipendentemente dal mezzo attraverso cui sono espressi, non sono considerati pubblicità politica, a meno che non siano previsti un pagamento specifico o altra remunerazione per la loro preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione da parte di terzi o in relazione a tali attività.
3. Le **opinioni politiche espresse a titolo personale** non sono considerate pubblicità politica.
4. Gli obiettivi del presente regolamento sono:
 - a) contribuire al corretto **funzionamento del mercato interno della pubblicità politica e servizi connessi**;
 - b) 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. 2 – ambito applicativo

1. Il presente regolamento si applica alla pubblicità politica laddove il **messaggio di pubblicità politica sia diffuso nell'Unione**, sia reso di dominio pubblico in uno o più Stati membri o sia rivolto ai cittadini dell'Unione, indipendentemente dal luogo di stabilimento del prestatore di servizi di pubblicità politica o dal luogo di residenza o stabilimento dello sponsor, e a prescindere dai mezzi utilizzati.
2. Il presente regolamento **non pregiudica** il contenuto dei messaggi di pubblicità politica o **le norme dell'Unione o nazionali che disciplinano aspetti relativi alla pubblicità politica diversi da quelli contemplati dal presente regolamento**, comprese le norme sull'organizzazione, il finanziamento e lo svolgimento di campagne politiche, le norme sui divieti o le restrizioni generali imposti alla pubblicità politica durante determinati periodi e, se del caso, le norme sui periodi elettorali.



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

La nuova disciplina multilivello delle campagne elettorali

LIVELLO UE

Regole sulla pubblicità politica (trasparenza, targeting)

LIVELLO NAZIONALE

Altre regole sulle campagne elettorali (tetti di spesa, par condicio, ecc...);

Disciplina del finanziamento degli attori politici

Definizione di pubblicità politica (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**:

- a) di, a favore o **per conto di un attore politico**, salvo se di natura meramente privata o meramente commerciale; oppure
- b) 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;;



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Segue

non rientrano in questa definizione:

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



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

La pubblicità politica come servizio

Considerando n. 3:

In quanto fornita normalmente dietro retribuzione, il che include anche contributi in natura, **la pubblicità, e quindi anche la pubblicità politica, costituisce un servizio** ai sensi dell'articolo 57 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

...



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Considerando n. 18

«È opportuno ricordare che la prestazione transfrontaliera di servizi pubblicitari nel mercato interno è soggetta al **principio di non discriminazione**. Tale principio implica, in particolare, che l'accesso di un destinatario ad un servizio offerto al pubblico non deve essere limitato unicamente in base alla cittadinanza o al luogo di residenza o di stabilimento del destinatario. Pertanto, **i prestatori di servizi di pubblicità politica non dovrebbero essere autorizzati a discriminare gli sponsor** che risiedono o sono legalmente stabiliti nell'Unione **sulla base del loro luogo di residenza o di stabilimento**, tranne nel caso in cui la differenza di trattamento sia giustificata e proporzionata conformemente al diritto dell'Unione. ».



Art. 4 – Principio del mercato interno

1. Gli Stati membri non mantengono né introducono per motivi di trasparenza della pubblicità politica disposizioni o misure divergenti da quelle stabilite nel presente regolamento.
2. Non può essere vietata né limitata per motivi di trasparenza, neppure a livello geografico, la prestazione di servizi di pubblicità politica conforme alle prescrizioni del presente regolamento.



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Art. 5 (1)

1. I prestatori di servizi di pubblicità politica non subordinano la prestazione dei loro servizi a restrizioni discriminatorie basate unicamente sul luogo di residenza o di stabilimento dello sponsor.



Art. 5 (2) – Ingerenze esterne

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.



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Legge n. 3 del 2019, comma 12

«Ai partiti e ai movimenti politici e alle liste di cui al comma 11, primo periodo, è fatto divieto di ricevere contributi, prestazioni o altre forme di sostegno provenienti da governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obblighi fiscali in Italia. È fatto divieto alle persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto di elargire contributi ai partiti o movimenti politici ovvero alle liste di cui al comma 11, primo periodo»

→ È compatibile con il Regolamento?



§ 25 Parteiengesetz (Germania)

- (2) Von der Befugnis der Parteien, Spenden anzunehmen ausgeschlossen sind:
(...)
- 3. Spenden von außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes, es sei denn, dass
- a) diese Spenden aus dem Vermögen eines Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, **eines Bürgers der Europäischen Union** oder eines Wirtschaftsunternehmens, dessen Anteile sich zu mehr als 50 vom Hundert im Eigentum von Deutschen im Sinne des Grundgesetzes oder eines Bürgers der Europäischen Union befinden oder dessen Hauptsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, unmittelbar einer Partei zufließen

→ **Sicuramente compatibile con il Regolamento**



Art. 11 – obblighi di etichettatura

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 lo si possa reperire facilmente e in modo diretto.



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Art. 18

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:

[...]

(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..



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Definizione di profilazione (GDPR)

qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Categorie speciali di dati personali

Art. 9 (1) GDPR: È vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona.



Art. 19

1. Quando 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, oltre agli altri obblighi di cui al presente regolamento e a quelli di cui regolamenti (UE) 2016/679 e (UE) 2018/1725, i titolari del trattamento osservano 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: ...**



Art. 19

- 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 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;

Caso di studio n. 1

Corte costituzionale della Romania, sentenza no. 32/2024 (6.12.2024)

«La libertà degli elettori di formarsi un'opinione comprende il diritto di essere adeguatamente informati prima di prendere una decisione. Più specificamente, la libertà degli elettori di formarsi un'opinione implica il diritto di ottenere informazioni accurate sui candidati e sul procedimento elettorale da tutte le fonti, anche online, nonché la protezione contro l'indebita influenza, attraverso atti/fatti illegali e sproporzionati, sul comportamento di voto. La comunicazione politica a volte può trasformarsi in un "vettore di disinformazione, soprattutto quando [...] non rivela il suo carattere politico, proviene da sponsor al di fuori dell'Unione o è soggetto a tecniche di targeting o distribuzione di materiale pubblicitario» [cfr. anche il regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al targeting di un pubblico di destinazione nella pubblicità politica, considerando 4]. Di conseguenza, deve essere esclusa l'ingerenza di entità statali o non statali nello svolgimento di campagne di comunicazione elettorale o di disinformazione».

Caso di studio n. 2

In Germania l'amministrazione del Bundestag sta verificando se l'intervista (live) online fatta da Musk alla leader AfD Alice Weidel possa costituire un'illecita donazione estera al partito. Infatti l'intervista ha raggiunto un grandissimo numero di utenti generando moltissimo «engagement», il che di solito viene venduto dalla piattaforma per notevoli somme di danaro.





Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Considerando n. 30

« ... L'individuazione delle opinioni politiche espresse a titolo personale dovrebbe di norma derivare dall'autodeterminazione individuale, ma possono essere presi in considerazione elementi contestuali. Tra i fattori pertinenti potrebbero rientrare il fatto che il parere sia espresso per conto di un altro soggetto, che il messaggio intenda autopromuovere una candidatura o una campagna nell'ambito di un processo elettorale, referendario, legislativo o regolamentare, che sia espresso da un individuo generalmente attivo nel partecipare a campagne o nell'intraprendere azioni a favore del cambiamento su questioni politiche o sociali e che il messaggio sia diffuso a un numero indefinito di persone. **Un'opinione politica non dovrebbe essere considerata espressa a titolo personale se è prevista una remunerazione specifica da parte di terzi, comprese prestazioni in natura, a fronte dell'espressione di tale opinione o in relazione alla stessa**».



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



unimc
UNIVERSITÀ DI MACERATA

Caso di studio n. 3

GOOGLE POSITION (November 2024):

«The European Union's upcoming Regulation 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.»



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



unimc
UNIVERSITÀ DI MACERATA

Caso di studio n. 3

«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. We have had to make similar difficult decisions to exit political ads in other jurisdictions, including in France, Canada and Brazil, where we have not been able to comply immediately with the specific implementations required by regulations. We will share more information on the exact timing of our policy change in 2025 and will continue evaluating this decision in the future».



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

Logo ente
beneficiario

Caso di studio n. 3

Financial Times, Marzo 2023

«Meta executives are discussing a companywide ban on political advertising in Europe, following concerns that its social networking platforms such as Facebook and Instagram will be unable to comply with forthcoming European Union regulations that target online campaigning. Brussels regulators are drawing up new laws to come in to play next year designed to force large internet groups to reveal more about the political groups behind online campaigns and which users they are targeting. Meta, led by chief executive Mark Zuckerberg, is concerned that the definition of political ads under the plan will be so broad that it will be easier to refuse all paid-for political campaigns on the company's sites, according to two people briefed on internal discussions. These people added the move was also being seriously considered as users are largely uninterested in such content and revenues generated from political ads are small compared with its wider business»



Luci

- Tentativo di assicurare l'integrità del dibattito pubblico europeo;
- Si va oltre all'auto- e co-regolazione proponendo una disciplina di «hard law» sulla trasparenza della pubblicità politica;
- Protezione dei dati personali e diritto a non essere profilati ai fini della campagna elettorale.



Ombre

- Distinzione poco chiara tra ambiti di competenza europea e ambiti di competenza nazionale;
- Dubbia compatibilità con il principio di sussidiarietà e scarsa base giuridica;
- Rischio di una fuga dal Regolamento da parte delle piattaforme;
- Dubbia classificabilità della pubblicità politica come mero servizio.