

ATTACHMENT 2.2

to the Technical - Scientific Report of the Implementing Entity
Reporting period no. 5 (months 17-20)

PRIN 2022 PNRR

***Normative and Digital Solutions to Counter Threats
during National Election Campaigns
(RightNets)***

Project Code: P2022MCYCK | CUP: D53D23022340001

University of Macerata

PI - Prof. Giovanni Di Cosimo



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



unimc
UNIVERSITÀ DI MACERATA

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

Proposals for tentative legislative measures identified in Research Area A (D4.2)

Project Title	Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns
Project Acronym	RightNets
Call Identifier	PRIN 2022 PNRR - Decreto Direttoriale n. 1409 del 14-9-2022
Grant. no	P2022MCYCK
CUP	UNIMC: D53D23022340001
Duration	24 months
Work Package	4
Abstract	These guidelines outline the need for comprehensive legislative reform in Italy to effectively regulate online electoral campaigns. While digital campaigning introduces new challenges, it should not be separated from the broader framework of traditional electoral campaign regulation. A unified piece of legislation, similar to France's Code électoral, is proposed to replace Italy's fragmented legislative landscape. This consolidated approach should integrate recent advancements, particularly the new EU Regulation 2024/900 on political advertising.
Author	Edoardo Caterina (UNIMC)
PI	Giovanni Di Cosimo (UNIMC)

The project 'Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns - RightNets', is funded by the European Union - Next Generation EU under the Prin 2022 PNRR call, Mission 4, Component 2, Investment 1.1, P2022MCYCK, CUP UNIMC D53D23022340001.

Views and opinions expressed in this document are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.



Executive summary – Abstract

Legislative Guidelines for Regulating Online Electoral Campaigns – Preliminary draft

Edoardo Caterina (University of Macerata)

These guidelines outline the need for comprehensive legislative reform in Italy to effectively regulate online electoral campaigns. While digital campaigning introduces new challenges, it should not be separated from the broader framework of traditional electoral campaign regulation. A unified piece of legislation, similar to France's Code électoral, is proposed to replace Italy's fragmented legislative landscape. This consolidated approach should integrate recent advancements, particularly the new EU Regulation 2024/900 on political advertising.

Spending Limits:

Electoral spending limits are essential to ensure fair competition in both traditional and online contexts. Current provisions under Law No. 515/1993 should be updated to impose a per-candidate maximum spending cap, proposed at €100,000, regardless of the number of constituencies in which the candidate is standing. Party spending limits are considered adequate, serving to reduce the over-personalization of political contests.

Equal Treatment (Par Condicio):

Law No. 28/2000, designed for analog media, is outdated and inadequate for governing online political communication. Instead, regulation should focus on data protection, banning microtargeting based on personal data, and enhancing transparency around political ad financing, as emphasized in the EU's 2024 Regulation.

Financial Transparency:

The current reporting system, which relies on regional electoral bodies and the Court of Auditors, fails to guarantee public transparency. Immediate online publication of all donations over €5,000 during the six months before elections is recommended. A standardized reporting template should be provided by the oversight authority, with specific disclosure of online ad spending that can be cross-referenced with digital platform archives and the EU's ad register.

Microtargeting:

Although political targeting is not banned, the EU regulation restricts more invasive profiling practices. The guidelines suggest considering an EU-wide ban on profiling based on personal data for political purposes.

AI and Deepfakes:

The Ascani bill (A.C. 2212) is praised for its approach to combat AI-generated disinformation in electoral contexts. It complements EU regulations by explicitly banning misleading AI-generated content related to candidates, parties, or electoral outcomes. The bill introduces criminal penalties, including imprisonment, which raises constitutional concerns about proportionality and freedom of expression. Adjustments are suggested, including narrowing the scope of the offense or offering alternative penalties. The regulation of satire, especially AI-generated political satire online, remains controversial under the proposed law.

Foreign Interference:

Current legislation allows foreign citizens, including non-EU individuals, to finance candidates. EU Regulation 2024/900 prohibits extra-EU political ad financing within three months of elections. Recommendations include reforming Italy's partial ban on foreign donations, criminalizing extra-EU funding of candidates or ads, and extending restrictions to individual candidates, not just parties.

Oversight Authority:

Italy suffers from fragmented oversight, with responsibilities spread across multiple bodies including AGCOM, regional electoral colleges, and various parliamentary offices. This dispersion leads to inefficiency and lack of accountability. The UK's Electoral Commission is cited as a best-practice model. The guidelines advocate establishing a centralized, independent Italian electoral authority with adequate investigative and financial resources to oversee campaign integrity and ensure transparency.

In conclusion, a systemic overhaul is needed to address the digitalization of political campaigning while safeguarding electoral integrity, transparency, and democratic fairness in line with evolving EU standards.

Linee guida legislative per la regolazione delle campagne elettorali online¹

Preliminary draft

Edoardo Caterina (University of Macerata)

Necessità di un testo unico sulle campagne elettorali

La regolazione delle campagne elettorali *online*, per quanto presenti alcune specificità, non va disgiunta dalla regolazione delle campagne elettorali tradizionali. Una efficiente regolazione di questo ambito passa quindi anche per una complessiva disciplina di legge delle campagne elettorali che sia coerente, sistematica, aggiornata e onnicomprensiva. La prima necessità del contesto italiano è quindi un intervento di riforma complessivo che superi l'attuale quadro normativo frammentario e riunisca in un unico corpo normativo (alla stregua di quanto avviene in Francia con il *Code electoral*) la disciplina delle campagne elettorali. L'intervento dovrà tenere conto in particolare delle novità introdotte dal Regolamento UE sulla pubblicità politica del 2024.

Limiti di spesa

I limiti di spesa per le campagne elettorali costituiscono un importante strumento per garantire una competizione paritaria anche con riferimento al contesto digitale. Quelli attualmente previsti dalla legge n. 515 del 1993 vanno mantenuti e resi maggiormente effettivi prevedendo un massimale per ciascun candidato indipendentemente dal numero di collegi in cui si presenta. Si suggerisce di portare tale limite a 100mila euro, corrispondente all'incirca al massimale attuale per un candidato in due collegi e al limite massimo previsto per le erogazioni liberali a un partito politico dal d.l. 149/2013. La spesa sostenuta da un candidato per la campagna elettorale può essere infatti inquadrata alla stregua di una prestazione a favore del partito politico per cui si candida. Appaiono invece congrui i limiti di spesa attualmente previsti per i partiti politici, nell'ottica di evitare una eccessiva personalizzazione della competizione politica (Corte costituzionale n. 387 del 1996).

¹ Il presente lavoro è frutto della ricerca svolta nell'ambito del Prin 2022 PNRR Normative and Digital Solutions to Counter Threats during National Election Campaigns (RightNets), finanziato dall'Unione europea, Next Generation EU, Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, P2022MCYCK, CUP D53D23022340001. I punti di vista e le opinioni espresse sono tuttavia solo quelli dell'Autore e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o della Commissione europea. Né l'Unione europea né la Commissione europea possono essere ritenute responsabili per essi.

Par condicio

Le regole della legge n. 28 del 2000 risultano in gran parte non trasponibili al contesto del *digital campaigning*. La legge n. 28 del 2000, concepita in un mondo del tutto analogico, risulta oggi obsoleta e di sospetta legittimità costituzionale, date le mutate condizioni del c.d. pluralismo esterno. Le possibilità di regolazione della comunicazione politica online si risolvono quindi soprattutto in regole sul trattamento dei dati personali, divieti di *microtargeting* e trasparenza sul finanziamento delle inserzioni politiche. Misure impostate su questa logica regolatoria si ritrovano in buona parte nel nuovo Regolamento 900/2024 sulla pubblicità politica.

Trasparenza della rendicontazione

L'attuale sistema di deposito dei rendiconti presso i Collegi regionali di garanzia elettorale e il Collegio di controllo sulle spese elettorali presso la Corte dei conti non consente una vera trasparenza diffusa sul finanziamento delle campagne elettorali. I rendiconti di candidati e partiti devono essere pubblicati online tempestivamente e resi accessibili al pubblico. Erogazioni superiori ai 5.000 euro in favore di candidati e partiti nei sei mesi precedenti alle elezioni dovrebbero essere comunicate e pubblicate immediatamente online a cura dell'autorità di vigilanza. L'autorità di vigilanza dovrebbe fornire modelli per i rendiconti in cui le spese per le inserzioni politiche online siano evidenziate in modo che siano riscontrabili sugli archivi digitali delle piattaforme e sul registro istituito dal Regolamento UE 2024/900 (art. 13).

Microtargeting

Il tema del targeting e del microtargeting è attualmente precluso al legislatore italiano perché oggetto del Regolamento UE sulla pubblicità politica. Il Regolamento non vieta il targeting politico ma soltanto alcune pratiche più insidiose di profilazione e pone al contempo obblighi di trasparenza. Sarebbe da discutere al livello europeo un divieto assoluto di profilazione sulla base di dati personali ai fini di propaganda politica.

Impiego dell' IA per la creazione di contenuti (deepfakes)

Risultano meritevoli di apprezzamento i contenuti della proposta di legge Ascani (A.C. 2212) intitolata «Modifica alla legge 4 aprile 1956, n. 212, e altre 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 artificiale. 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 disinformazione.

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 IA. 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'IA.

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. 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 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.

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). 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». 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 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...). In alternativa, si può pensare a una pena pecuniaria come alternativa.

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.

Interferenze estere

La legislazione vigente non offre alcuno strumentario 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 (vedi quanto avvenuto nel 2022 con i finanziamenti di Soros). Il nuovo Regolamento UE sulla pubblicità politica prevede che 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). Si raccomanda di riformulare il divieto di donazioni estere ai partiti politici, già in parte previsto dalla legge n. 3 del 2019: a) consentendo in ogni caso, in conformità con il Regolamento 2024/900, l'acquisto di pubblicità politica da parte di soggetti esteri appartenenti alla UE; b) introducendo una fattispecie penale di finanziamento illecito per erogazioni da parte di soggetti extra UE che sia avvenuta in qualsiasi forma, compreso l'acquisto di pubblicità politica; c) riferire il divieto

non solo al finanziamento dei partiti e movimenti politici, ma anche al finanziamento dei candidati e dei singoli eletti.

Autorità di vigilanza

Una delle principali carenze del nostro ordinamento è costituita dallo “spezzettamento” della vigilanza sulle campagne elettorali (e sul finanziamento della politica) tra una pluralità di organi eterogenei e dall’assenza di una vera e propria istituzione stabile e strutturata preposta a vigilare sulla correttezza delle campagne elettorali. 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), rappresenta probabilmente l’organo di vigilanza meglio attrezzato per garantire l’integrità del procedimento elettorale. 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 politici. Ora a questi soggetti si aggiungerà, con il nuovo Regolamento UE, anche il Garante per la protezione dei dati personali e la Commissione europea. Il rischio di un mancato coordinamento e di una “opacità per confusione” circa i dati delle campagne elettorali, raccolti ed elaborati da organi diversi, potrebbe quindi venire addirittura accresciuto. 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 campagne elettorali. 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.