

ATTACHMENT 2.5

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

CUP: D53D23022350001 - Sapienza University, Rome

PI – Prof. Francesco Bilancia



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)

Report on the results of the legal evaluation and recommendations (Milestone 4)

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; SAPIENZA: D53D23022350001
Duration	24 months
Work Package	4
Abstract	<p>The report first illustrates the use of algorithms and artificial intelligence tools to profile and target citizens and users active on digital platforms, producing disinformation and fake news. It then outlines recent regulatory developments at the European level, in particular the 2024 Regulation on political advertising, highlighting its strengths and weaknesses. It reflects on the remaining regulatory options available to the Italian legislator and formulates a number of proposals, including a discussion of a recent bill on deepfakes. Finally, it offers an initial assessment of the legal possibilities offered by the adoption of automated data scraping models applied to the context of digital campaigning.</p>
Authors	Lidia Blumetti (Sapienza) Edoardo Caterina (UNIMC)
PI	Francesco Bilancia (Substitute PI Sapienza) Giovanni Di Cosimo (PI 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, CUP SAPIENZA D53D23022350001.

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.



Relazione sui risultati della valutazione giuridica e sulle raccomandazioni*

Lidia Blumetti (Sapienza); Edoardo Caterina (UNIMC)¹

1. *Le nuove sfide per l'integrità del dibattito pubblico online*

I fenomeni dell'utilizzo di algoritmi e strumenti di intelligenza artificiale con l'obiettivo di profilare e targetizzare cittadini e utenti attivi sulle piattaforme digitali (anche mediante il ricorso a falsi account), producendo disinformazione e fake news (si pensi all'uso di BOT, software che simulano comportamenti e comunicazioni umane in grado di diffondere per centinaia di migliaia di falsi contatti messaggistica di disinformazione, oppure idonei a tacitare e annullare le voci di dissenso) sono noti. Tali fenomeni, peraltro, sono divenuti maggiormente insidiosi con l'avvento dell'AI Generativa, che ha reso sempre più labile il confine tra reale e artificiale, rendendo difficile identificare la fonte e l'autenticità dei contenuti diffusi online. Questo armamentario di informazione digitale di massa pone in questione il corretto esercizio dei diritti politici individuali, e la stessa democrazia come pratica partecipativa consapevole. Democrazia il cui funzionamento – che le costituzioni del secondo dopoguerra fondavano su un'attiva partecipazione popolare mediata dal ruolo centrale dei partiti – è profondamente alterato dalle modalità attraverso cui si svolge la comunicazione politica online.

A fronte di tali problematiche, l'adozione da parte dell'Unione europea del DSA e del Regolamento n. 900 del 2024 (on the Transparency and Targeting of Political Advertising) hanno aperto un'importante questione di teoria costituzionale nelle relazioni tra USA e UE in relazione all'obiettivo di comporre un ambiente di discussione pubblica ispirato dai principi di legalità e correttezza informativa, in special modo con riferimento alla comunicazione politica e alle campagne elettorali e referendarie sulle piattaforme digitali e i social network.

La questione che è oggetto della normativa più sopra richiamata è connessa alla pensabilità, e praticabilità, di funzioni pubbliche di c.d. *content moderation*, quale potenziale limite alla libertà di manifestazione del pensiero. Il punto essenziale sul quale soffermarsi è rappresentato, in primo luogo, dalla circostanza per cui la disciplina UE in materia non è ispirata dall'intento di porre limiti di

* 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 UNIMC: D53D23022340001; CUP Sapienza: D53D23022350001. 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.

¹ Il par. 1 è a cura dell'unità di ricerca di Sapienza; i restanti par. sono a cura dell'unità di ricerca UniMC.

contenuto alla libertà individuale, nessuna delle disposizioni relative richiamandosi a pratiche di singoli soggetti privati. Si tratta, infatti, di una disciplina di norma indirizzata alle grandi industrie del digitale in riferimento all'utilizzo delle infrastrutture ad opera di professionisti della comunicazione e informazione, non agli individui persone singole, cittadini o utenti. Le autorità pubbliche e le istituzioni di vigilanza, comprese la Commissione UE e le autorità indipendenti statali, stanno lavorando allo scopo di elaborare strumenti di mappatura prima, e riduzione poi, dei rischi sistemici sulle libertà di informazione e comunicazione individuali con particolare attenzione all'impatto dell'utilizzo scorretto di tale strumentario analitico sulla comunicazione politica, o politicamente rilevante quanto alle conseguenze, soprattutto ad opera di BOT, falsi account, illegittima profilazione individuale e targeting, fino alla costruzione di vere e proprie campagne di disinformazione e di istigazione alla violenza, organizzate con l'intento di manipolare l'opinione pubblica e il consenso sui voti incerti nelle circoscrizioni elettorali dall'esito incerto, al fine di condizionare l'esito del voto. Questo ha altresì generato un forte impatto sull'astensionismo, condizionato dalla polarizzazione politica, mettendo altresì a rischio diritti individuali alla sicurezza e all'incolumità personale e dei propri beni, esistendo ormai prove verificate degli effetti di campagne di eccitazione alla violenza e di aggressione alle comunità di stranieri in diversi Paesi europei, fino a vere e proprie rivolte con distruzioni di beni e incendi di abitazioni. Il tutto aggravato dalla falsa diffusione di notizie, essenzialmente su base di anonimato e uso di algoritmi e falsi account.

L'approccio normativo dell'UE sta ora affrontando la sfidante opposizione del sistema giuridico statunitense, i cui precedenti significativi oggetto di analisi muovono da casi quali *Washington Post v. McManus*, 2019, o *Volokh v. James*, 2023 [ma si v., altresì, US Supreme Court, 604 U. S. ____ (2025), *TIKTOK INC., ET AL., PETITIONERS 24–656 v. MERRICK B. GARLAND, ATTORNEY GENERAL*]. Dopo alcuni tentativi di regolare il fenomeno, nella scorsa legislatura, attraverso progetti di legge quali il *Platform Accountability and Transparency Act*, S. 1876, 118th Cong. (2023), incardinato presso l'U.S. Senate allo scopo di introdurre obblighi per le piattaforme digitali di tenere una reportistica a fini di disclosure della messaggistica più di impatto, a fini di responsabilità, gli eventi più recenti sembrano al contrario aprire la strada a tutt'altro scenario, se non addirittura ad ipotesi di veri e propri conflitti giuridico-istituzionali tra la regolazione UE e la 47ma amministrazione USA (il riferimento va, in primo luogo, al *Presidential Executive Order* of del 20 gennaio 2025, dal titolo *Restoring Freedom of Speech and Ending Federal Censorship*; o al Documento di Samuel Samson, State Department, DRL, May, 27th 2025, dal titolo *The Need for Civilizational Allies in Europe*).

Al fianco delle menzionate politiche, nel contesto europeo si è di recente assistito ad un intervento di contrasto ai fenomeni di “information disorders” inedito, ossia all'annullamento da parte della

Corte costituzionale della Romania di una procedura elettorale sulla base del riscontro di condotte di manipolazione dell'opinione pubblica repute capaci di inficiare la formazione dell'opinione pubblica. Alla luce di tale evento, ci si è interrogati sulle conseguenze dell'invalidazione delle elezioni a fronte dell'accertamento di condotte di alterazione dell'ambiente informativo, anche sulla base dei principi affermati in sede eurounitaria e nell'ambito della CEDU in relazione all'annullamento dei procedimenti elettorali.

2. Il Regolamento UE sulla pubblicità politica e le sue carenze

Nel marzo del 2024 è stato approvato il Regolamento UE 2024/900 «relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica», che entrerà in vigore nell'ottobre del 2025. 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 digitali. 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». Sia il Regolamento che le iniziative del pacchetto rientrano nel «piano d'azione per la democrazia europea» avviato dalla Commissione nel 2020. 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*.

D'altra parte, i rilevanti aspetti legati alla tutela dei dati personali, la natura transfrontaliera della propaganda online e la 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.

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).

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 locali. Anche la suddivisione di competenze tra UE e Stati membri è meno chiara di quanto non appaia, dato che la disciplina del 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 rilievo 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 2024². Sarebbe quindi un risultato paradossale se il Regolamento, che ambisce a garantire

² Si legga l'annuncio di Annette Kroeber-Riel pubblicato il 14 novembre 2024 sul blog di Google, <https://blog.google/around-the-globe/google-europe/political-advertising-in-eu/>: «The European Union's upcoming Regulation on Transparency and Targeting of Political Advertising (TTPA)

la trasparenza della pubblicità politica *online*, finisse 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 regolata.

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 corrispettivo: così non ricade nella sfera applicativa del Regolamento, ad es., il video del candidato diffuso su *TikTok*. Si tratta proprio di quanto avvenuto in Romania nel 2024, non a caso poco dopo l’approvazione del Regolamento. La lacuna è, secondo chi scrive, 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 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.

3. Possibili spazi di riforma per il legislatore italiano

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*)

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».

la disciplina delle campagne elettorali. L'intervento dovrà tenere conto in particolare delle novità introdotte dal Regolamento UE sulla pubblicità politica del 2024.

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 potrebbero essere ripensati in modo da venire resi maggiormente effettivi prevedendo un massimale per ciascun candidato indipendentemente dal numero di collegi in cui si presenta. Ad es. si potrebbe portare il limite massimo 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).

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 imposte su questa logica regolatoria si ritrovano, come già detto, in buona parte nel nuovo Regolamento 900/2024 sulla pubblicità politica.

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).

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.

Interessanti margini di manovra per il legislatore italiano rimangono inoltre nell'ambito della disciplina della diffusione di contenuti di propaganda generati dalla IA (*deepfakes*). Risultano a tal proposito 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.

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). Appare impellente la necessità 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.

Infine, 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.

4. Valutazione giuridica delle possibilità date dal date scraping automatizzato

Nelle *Guidelines for pilot case replication (D5.2)* del progetto si legge: «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, AUC, F1-score) 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».

Dal punto di vista giuridico si può valutare l'adozione di simili modelli ai seguenti fini:

- Verifica del sistema di etichettatura della pubblicità politica adottato dalle piattaforme ai sensi del Regolamento 2024/900;
- Valutazione dell'effettiva incidenza di fenomeni di *deepfake* nell'ambito dell'engagement generato nelle campagne elettorali *online*;
- Verifica della sussistenza di possibili fonti di propaganda politica non trasparenti.

Come precedentemente osservato, il Regolamento sulla pubblicità politica pone notevoli problemi di *enforcement* e la possibilità di un'analisi automatizzata può agevolare la verifica del rispetto degli obblighi posti dal Regolamento. Inoltre, un'analisi guidata dall'engagement generato si presta a identificare possibili *post* da considerare alla stregua di propaganda politica diffusa in modo commerciale, nonostante la mancanza di un corrispettivo pagato, e quindi un sostanziale aggiramento della normativa europea. Lo stesso metodo può essere impiegato per valutare se i contenuti generati da IA rappresentino un effettivo rischio per l'integrità delle campagne elettorali o se si tratti di fenomeni in qualche modo sopravvalutati in termini di effettiva influenza sugli elettori. Si tratterebbe di un esempio virtuoso di istruttoria legislativa che andrebbe ben oltre a quanto esposto nella relazione illustrativa della p.d.l. Ascani che fa riferimento solo ad un paio di casi esteri e risulta carente nel motivare l'effettiva necessità dell'intervento regolatorio e dell'introduzione di una fattispecie penale con conseguente incisiva limitazione della libertà di manifestazione del pensiero.